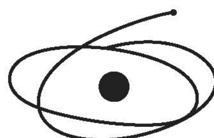
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XVII nº 65-68 1974



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Presidente de Honra: *José Carlos Brandi Aleixo*
Diretor-Geral: *José Flávio Sombra Saraiva*
Diretoria: *Antônio Jorge Ramalho da Rocha, João Paulo Peixoto, Pedro Mota Pinto Coelho*

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

RBPI

Ano XVII nº 65-68 1974

ARTIGOS

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Fundado em 1954

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais é uma associação cultural independente, sem fins lucrativos, mantida por contribuições de seus associados, doações de entidades privadas e subvenções dos poderes públicos. É seu objetivo promover e estimular o estudo imparcial dos problemas internacionais, especialmente dos que interessam à política exterior do Brasil.

PRAIA DE BOTAFOGO, 186
RIO DE JANEIRO, RJ — BRASIL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XVII — 1974 — N.os 65/68

ARTIGOS

A *Revista Brasileira de Política Internacional*, editada trimestralmente pelo *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*, sob a orientação de seu Conselho Curador, não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. As opiniões expressas nos estudos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

Diretor:

CLEANTHO DE PAIVA LEITE

Secretária:

ENEIDA NOGUEIRA RIGUEIRA

Supervisão Gráfica:

ORLANDO FERNANDES

Direção e Administração:

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 — TEL.: 246-9542

Rio de Janeiro - RJ — BRASIL

Assinatura anual: Cr$ 30,00 — Para o exterior: US$ 12,00

Número avulso: Cr$ 15,00 — Para o exterior: US$ 6,00

Impresso nas oficinas gráficas da Editora Vozes Ltda.

Rua Frei Luís, 100 — Petrópolis, RJ

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XVII — 1974 — N.os 65/68

ARTICLES

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Instituto Brasileiro de Relações Inetrnacionais

ENDEREÇO/ADDRESS

Solicita-se Permuta

Exchange is requested

Praia de Botafogo, 186

Rio de Janeiro - RJ — BRASIL

ASSINATURAS

Brasil: Cr$ 30,00 — Foreign Countries: US$ 12,00

Número Avulso: Cr$ 15,00 — Single number: US: 6,00

CONCEITO E FUNCIONAMENTO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS, MUNDIAIS E REGIONAIS

Embaixador Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro

Entre, de um lado, a simples regulamentação das relações entre os Estados soberanos por um direito e ética internacionais — superestrutura de um sistema de reciprocidade de interesses e equilíbrio de poderes — e, de outro lado, a supressão desses Estados por um Império Universal, que estabeleceria a ordem permanente, insere-se o ideal da organização intergovernamental, imaginado sob várias formas de uma Liga de Estados soberanos que manteriam sua liberdade de ação, mas renunciariam à guerra e sujeitariam suas controvérsias a alguma forma de arbitragem eficaz.

Esse tipo de ideal de organização internacional, que se encontra nos escritos do Abbé de Saint Pierre e de Kant, ainda em nossos tempos se reflete nos textos de Kelsen, que colocava a Corte Internacional de Justiça como o próprio centro da organização da paz.

Os organismos internacionais de escopo político geral surgiram, entretanto, como possibilidade político prática, sem o elemento arbitral. São aproximações tão deformadas do modelo que neles se poderia ver a manifestação de idéia diferente, se não conservassem objetivos, princípios e algumas aparências do tipo ideal.

Nem a Liga das Nações, nem a Organização das Nações Unidas vão além de processos de solução de controvérsias, de ação coletiva de defesa ou de cooperação internacional em programas comuns, dependentes da vontade dos Estados ou, pelo menos, dos mais poderosos entre eles.

A Liga das Nações foi pensada como um sistema capaz de superar os métodos até então utilizados de alianças militares, em que os Estados procuravam contrabalançar as alianças de seus possíveis adversários. A expe-

riência, então recente, dessa forma de organização do poder por grandes alianças hostis parecia ter contribuído para a grande guerra de 1914, cuja repetição se queria evitar.

Na verdade, as tentativas de organização de paz sempre se seguem a uma grande guerra, que se deseja seja a última. Como é natural, o que se imagina como remédio para a guerra depende da concepção que se tem das causas da mesma.

Na concepção Wilsoniana, que representava uma transposição de teorias liberais, a aceitação de alguns princípios gerais, como o da coincidência da forma estatal com a existência real de cada nação, a aberta discussão das controvérsias e a responsabilidade de todos pela paz, levaria a opinião pública a exercer sobre os governos influência no sentido de solucionarem pacificamente suas querelas e de se oporem solidariamente a quem recorresse à guerra.

Ao mesmo tempo, a nova organização não poderia criar compromissos de ação para os Estados-Membros, de que não se pudessem eles, num caso concreto, desvencilhar. Sem tal ressalva, o Pacto não seria aprovado pelo Senado americano. Nem com tais escapatórias ele o foi.

De fato, os Estados-Membros da Liga assumiam compromisso de não recorrer à guerra contrariando os artigos 12, 13 e 15, parágrafo 6. Pelo artigo 12, teriam de esperar os 3 meses seguintes a uma decisão arbitral ou judiciária, antes de atuarem para execução dessa decisão; segundo o artigo 13, não deveriam entrar em guerra com um Estado, parte em uma disputa, que se conformasse com um laudo arbitral ou uma sentença de um Tribunal; pelo artigo 15, parágrafo 6, não fariam a guerra a um Estado que agisse de acordo, com recomendações de um Relatório votado por unanimidade (excluídas as partes em conflito) pelo Conselho da Sociedade das Nações. Como não havia, entretanto, a obrigação de submeter-se à arbitragem ou processo judiciário, era de esperar como possibilidade normal de decisão apenas o relatório aprovado pelo Conselho. Ora, a unanimidade necessária à aprovação era extremamente difícil de alcançar.

Nessas condições, de fato, na ausência de decisão sobre os méritos, cada Estado-Membro recuperava a liberdade de agir como lhe parecesse ante um conflito bélico. Não terá sido, entretanto, por causa das lacunas de seu Pacto que a Liga das Nações não alcançou êxito.

No caso das Nações Unidas, os textos legais são mais rigorosos e procuraram criar uma ordem mais completa e eficaz. Mas, apesar disto, o funcionamento do novo mecanismo dependeria, no final de contas, da vontade das principais potências.

À primeira vista, a Carta das Nações Unidas confere ao Conselho de Segurança poderes mais extensos do que os que tinha o Conselho da Liga e, em alguns casos, de caráter compulsório, o que lhe dava um aspecto supranacional limitado.

Tanto o capítulo VI como o VII da Carta atribuem ao Conselho de Segurança uma flexibilidade de ação extraordinária. Ele não necessita, a não ser em casos extremos, de determinar a questão da responsabilidade por agressão para adotar medidas de execução provisórias.

Suas decisões, quando se trata dessas medidas de execução provisórias ou de medidas coercitivas, vão além das simples Recomendações, empregadas na fase da solução pacífica de controvérsias. Contrariamente ao antigo Conselho da Liga, o das Nações Unidas recebeu pelo artigo 24, parágrafo 1.º, mandato de todos os Estados-Membros para agir em nome deles e o reconhecimento de que lhe cabe a principal responsabilidade na manutenção da paz e segurança internacionais. De fato, pelo artigo 25, os Estados-Membros se comprometem a aceitar e executar as decisões do Conselho, que se revestem, pois, do caráter de obrigação jurídica. Por fim, no artigo 49, os Estados-Membros se comprometem a se ajudar mutuamente para execução das decisões do Conselho.

Entretanto, embora 9 dos 15 votos do Conselho sejam suficientes para tomar uma decisão, é necessário que entre os negativos não se conte o de nenhum dos países que têm assento permanente naquele órgão (Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China). Mesmo em uma análise puramente de textos, deve-se verificar, portanto, que todo o sistema está baseado em uma forma de concerto entre as "Grandes Potências".

Os dispositivos da Carta, em seu capítulo VII, embora mais sofisticados do que os do Pacto da Liga das Nações, dão um caráter nitidamente voluntarista não só à formçao de decisões do Conselho, como a todo o sistema previsto para a execução dessas decisões. É por acordo entre o Conselho de Segurança e cada Estado-Membro ou Grupo de Estados-Membros que estes cumprirão a obrigação de proporcionar forças armadas, assistência e facilidades, direito de passagem etc., necessários à aplicação de sanções militares. Todos os planos para utilização dessas forças fornecidas por acordos especiais, bem como sua direção, seriam da incumbência de uma Comissão de Estado-Maior (artigo 47), formada pelos membros permanentes do Conselho de Segurança. Apenas nos primeiros anos das Nações Unidas (1946-47), foi plausível pensar, e mesmo assim sem grande convicção, no planejamento de força desse gênero e, como não podia deixar de ser, o nível previsto era inferior ao das grandes potências, mas superior ao dos demais Estados-Membros.

Em resumo: a paz geral dependeria da continuidade do entendimento entre as grandes potências vencedoras da guerra que havia terminado e os conflitos menores seriam evitados ou reprimidos pela cooperação entre elas, através de um organismo em cujos debates e decisões poderia fazer-se sentir, entretanto, a opinião e a pressão política da comunidade internacional.

Não se pode ignorar, entretanto, que, mesmo nesta descrição formal do mecanismo das Nações Unidas, é evidente o progresso sobre as condições da vida internacional anteriores ao surgimento dos organismos de âmbito geral.

Criava-se um mecanismo de consulta mútua, informação e negociação permanente, mais rápido e simultâneo do que o sistema das gestações diplomáticas normais. Intervenções em conflitos seriam matéria em que todos teriam a oportunidade de se fazer ouvir e atuar politicamente, o que tornaria difícil ação unilateral em proveito próprio e exclusivo de cada grande potência. Tais intervenções dependendo de um consenso amplo, tenderiam

a ser condicionadas por limitações e objetivos do interesse da comunidade internacional na paz e segurança.

Não era realista em 1945, como não seria hoje, pensar em algum organismo internacional que pudesse agir sem apoio das grandes potências nas questões mais graves em que a força devesse ser empregada, ou pudesse vir a sê-lo. Na verdade, a Carta das Nações Unidas admite o chamado "veto", não só contra decisões sobre emprego de força, como até mesmo contra simples recomendações que visem à solução pacífica de controvérsias (Capítulo VI da Carta), porque, insistiam as Grandes Potências, desde que haja o risco de eventual quebra da paz, a atitude de cada uma delas ainda numa fase conciliatória pode ser determinante das possibilidades de atuação das Nações Unidas no caso do agravamento da disputa ou situação.

O efeito da não-cooperação entre as grandes potências vencedoras da última guerra, conjugado com a ubiqüidade geográfica da confrontação entre elas, falseou o funcionamento do sistema previsto. Em qualquer conflito ou ameaça de conflito que fosse levado ao Conselho de Segurança, alguma das partes estava, necessariamente, apoiada por uma das potências detentoras do veto ou, até mesmo, era um simples agente dessa potência.

Entretanto, embora tivesse efeito negativo sobre o funcionamento regular das Nações Unidas, a confrontação universal dos Estados Unidos da América e da União Soviétiva, por ser acompanhada de circunstâncias (o "equilíbrio do terror") que desestimulavam o recurso à força para sua solução, paradoxalmente valorizava a Organização para os contendores, como instrumento da própria política por vezes, palco e tribuna de propaganda e persuasão por outra, ou última linha de negociação.

Nessas condições, a paz geral, embora continuamente quebrada de forma parcial e localizada, foi mantida por uma série de processos do tipo tradicional que envolvem a formação de alianças e o equilíbrio do poder, com relativa marginalização das Nações Unidas, mas sem anulação da sua utilidade política potencial.

A própria preocupação formal de compatibilizar o recurso aos processos tradicionais, senão com o espírito, pelo menos com a letra da Carta, deve-se não só a essa sobrevivência da utilidade política da Organização, como, a longo prazo, à importância da imagem de fidelidade à ideologia de paz para a permanente campanha de aliciamento de opinião pública pelos dois contendores. Para essa compatibilização do processo tradicional de alianças com o sistema da Carta foram utilizados dispositivos da mesma que poderiam servir como cláusulas escapatórias.

Em primeiro lugar, devemos mencionar o Capítulo VIII da Carta, que regula os acordos regionais. Tal capítulo foi incluído, em sua forma final, por influência dos países latino-americanos, na Conferência de São Francisco, como meio de dar ao Sistema Interamericano *status* adequado na nova ordem internacional.

Do ponto de vista estrito dos textos, as organizações regionais para a manutenção da paz, relacionadas com as Nações Unidas, constituem um método perfeitamente legítimo para a consecução dos objetivos da organização mundial. Nelas, melhor poderão ser solucionadas pacificamente con-

trovérsias entre países da mesma região, participantes de uma comunhão de interesses mais intensa.

Entretanto, segundo o texto do Artigo 53 da Carta, a competência de decidir da aplicação de medidas coercitivas era zelosamente reservada ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. De fato, as entidades regionais poderiam ser utilizadas pelo Conselho para esse tipo de ação. Mas, embora pudessem elas votar ações coercitivas, não poderiam executá-las sem autorização do Conselho de Segurança.

As circunstâncias da "guerra fria", entretanto, levaram desde cedo a única organização regional característica, a Organização dos Estados Americanos, a evadir qualquer forma efetiva de controle por parte do Conselho de Segurança. Já o próprio Relatório do Secretário-Geral da Conferência de Quitandinha, em 1947, em que foi redigido o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), fazia distinção entre as medidas previstas no artigo 41 da Carta das Nações Unidas e que, não envolvendo o emprego da força, não deveriam estar sujeitas à autorização do Conselho de Segurança e as que previa o artigo 42, únicas que mereceriam o qualificativo de coercitivas, dependentes dessa autorização.

Esta interpretação era discutível, pois em qualquer Tratado de Direito Internacional, anterior à Conferência de São Francisco, pode-se ver que, sob a rubrica "medidas coercitivas", se contemplavam não apenas as militares, como igualmente o rompimento de relações diplomáticas, a interrupção das comunicações e do comércio, as sanções econômicas, etc. A intenção dos redatores da Carta de São Francisco era provavelmente mais abrangente do que a dos que formularam o TIAR. Mas os tratados institucionais, que criam organizações de vida própria, tendem a desprender-se das intenções de seus negociadores originais.

Na prática, todas as questões surgidas no âmbito regional e que foram levadas ao conhecimento do Conselho de Segurança, embora fossem ali debatidas mais ou menos sumariamente, ou não foram objeto de resoluções ou resultaram em Recomendações no sentido de que a organização regional prioritariamente delas tratasse, dando-se ênfase particular aos parágrafos 2 e 3 do artigo 53 da Carta de São Francisco.

Em nenhum dos casos, aliás, verificou-se formalmente o emprego de medidas militares pelo organismo regional; nem mesmo na Guatemala, em que a intervenção que teria havido não foi um ato da OEA, como tal, e, inclusive, tomou a aparência de uma insurreição interna. No caso das sanções diplomáticas e econômicas contra Cuba, ainda se entende, segundo a interpretação já referida do Tratado do Rio de Janeiro, que não estavam envolvidas medidas coercitivas *strictu sensu*. Da mesma forma, no recente caso da República Dominicana, a ação coletiva da OEA foi montada como uma operação para a manutenção da paz, de caráter inteiramente diverso das sanções militares.

De outras organizações regionais não há por que cuidar, neste contexto, longamente. A Liga Árabe não chegou a funcionar efetivamente como organização regional e perdeu significação também como instrumento da aliança árabe. A Organização da Unidade Africana visa, mais claramente, à função típica de manutenção da paz regional, mas seus êxitos são limita-

dos. Faltam-lhe, talvez, países líderes que encaminhem as resoluções coletivas.

Evidentemente, o sistema de acordos regionais não oferece liberdade e flexibilidade de atuação suficientes para a organização do sistema de alianças de pós-guerra. Os países da Europa Ocidental e os Estados Unidos procuraram compatibilizar seu mecanismo de preparação para o risco de uma agressão soviética, recorrendo a uma cláusula escapatória menos regulamentada e de objetivos mais limitados. Embora a Organização do Tratado do Atlântico Norte tenha sido vista por muitos juristas dos países participantes como uma organização regional, ela, de fato, se fundamenta, do ponto de vista da Carta das Nações Unidas, essencialmente no artigo 51, que reserva o direito inerente de legítima defesa, individual ou coletiva, em caso de ataque armado, até que o Conselho de Segurança tome as medidas necessárias à manutenção da paz. Ora, caso o Conselho não possa tomar essas medidas, por ser o atacante um dos Estados com poder de veto, as potências que, por hipótese, são as atacadas poderão continuar a cooperar em sua mútua defesa, sem violar, formalmente, a Carta das Nações Unidas.

A principal utilidade desta invocação do direito inerente de legítima defesa está no corolário que dele se deduziu: se é legítimo defender-se coletivamente, também é legítimo, em tempo de paz, preparar-se em conjunto para essa eventualidade e, no curso dessas preparações, montar uma verdadeira organização internacional. Essa montagem, por sua vez, demonstra a seriedade da decisão de agir solidariamente, impedindo erros de cálculo do adversário potencial.

A União Soviética e os países a Europa Oriental se organizaram, inicialmente, por uma rede de acordos bilaterais de assistência mútua e, mais tarde, por um acordo multilateral, o Pacto de Varsóvia. Recorreram, para liame jurídico com o sistema das Nações Unidas, ao artigo 107 da Carta. Esse artigo revela uma diferença básica de concepção entre a liga das Nações e a Organização das Nações Unidas. Aquela primeira organização carregou, desde sua origem, o ônus da conservação do *statu quo* definido nos tratados de paz concluídos ao término da primeira guerra mundial. Esta associação íntima entre a organização internacional e a garantia da estrutura política e legal estabelecida nos Tratados de Paz foi considerada, à luz da experiência, nociva à mesma instituição, ao introduzir um elemento de rigidez que lhe impedia adaptar-se à evolução histórica. Procurou-se livrar as Nações Unidas de tais cargas.

Em 1945, na verdade, os Tratados de Paz não estavam concluídos e o mais importante deles, com a Alemanha, é até hoje um objetivo a atingir, aparentemente distante. Na verdade, o ex-inimigo, dividido em dois por medidas declaradamente provisórias, participa das duas alianças.

Sem prever, como o Pacto da Liga das Nações, o processo politicamente explosivo da revisão dos tratados, a Carta, em seu artigo 14, deixa à Assembléia Geral uma competência, definida em termos vagos, de recomendar ajustamentos e modificações em qualquer situação, "*qualquer que seja sua origem,* que lhe pareça prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações", etc.

Em contrapartida da indefinição legal da paz, a ação para manter debelados os vencidos da guerra foi atribuída, livremente, aos Estados vencedores, pelo artigo 107 da Carta. Os países do bloco socialista se comprometiam, então, à mútua assistência em caso de agressão por parte de um ex-inimigo, a Alemanha, ou aliados desta. Ao unificarem em pacto multilateral a rede de acordos bilaterais que os ligavam nos países da Europa Oriental recorreram, entretanto, como a OTAN, ao artigo 51 da Carta.

Finalmente, sem sair do mecanismo dos órgãos das Nações Unidas, houve, na década de 50, uma tentativa de dar realce maior à Assembléia Geral como instrumento senão capaz de decidir medidas executivas, o que seria claramente inconstitucional, pelo menos suficiente para dar cobertura legal, através de endosso e recomendações, a ações militares para manutenção da paz e segurança que alguns Estados estivessem dispostos a empreender, com o apoio ou a aquiescência de uma maioria de 2/3 dos Estados-Membros participantes do voto.

Tal procedimento foi sempre considerado ilegítimo pela União Soviética, por entender que a Carta reconhecia no Conselho de Segurança (artigo 24, parágrafo 1.º) a principal responsabilidade na manutenção da paz e segurança internacionais e que toda ação militar da Organização era da exclusiva competência do Conselho. Ao que se contrapunha o argumento de que: se as recomendações da Assembléia Geral, cuja competência era a mais ampla, não tinham força obrigatória, eram mais que suficientes, no entanto, por seu significado moral e político, para justificar a ação concertada dos Estados-Membros com vistas à implementação de objetivos da Organização. Não há porque reviver toda a argumentação formal em torno do assunto.

No período em que os Estados Unidos e a liderança ocidental podiam contar com a maioria de votos na Assembléia, era interessante utilizar essa forma de promover a ação comum, sob os auspícios da organização internacional, independentemente do voto da União Soviética. Em conseqüência, foi elaborado tal procedimento na Resolução chamada "União Pela Paz", adotada na V Sessão da Assembléia Geral, que desdobra explicitamente, ao extremo, a competência implícita da Assembléia Geral em matéria de manutenção da paz.

As circunstâncias da década de 60 mostram uma evolução na conjuntura que, sem resultar na revogação ou clara obsolescência de métodos tradicionais paralelos ao sistema central da Carta, tende, progressivamente, a revalorizar o sistema central.

Não necessito aqui analisar as circunstâncias dos últimos anos, caracterizados por um certo esmaecimento do conflito ideológico que anteriormente exacerbava o conflito de poder; o afrouxamento da disciplina interna do bloco Ocidental, e até mesmo do Oriental; o relativo equilíbrio dos poderes dissuasórios entre as duas superpotências; o acesso à vida independente e a participação no organismo de um grande número de novos Estados, sobretudo africanos, dominados pela obsessão de marcarem um perfil próprio, com motivação e interesses diferentes dos Estados-Membros originários, etc.

A conseqüência de tais fatos foi tornar a situação parlamentar nas Nações Unidas, particularmente na Assembléia Geral, muito mais fluída e imprevisível e restituir ao Conselho de Segurança a utilidade como foro adequado à negociação entre as duas superpotências. Uma conseqüência, portanto, que representa, de certa maneira, uma volta, em forma atenuada, à concepção inicial das Nações Unidas.

É interessante notar que a Resolução "União Pela Paz" não foi mais invocada na presente década pelos países ocidentais em nenhuma controvérsia que ameaçasse a paz. No entanto, sem mencioná-la, a União Soviética, no Passado, ao solicitar a convocação de uma Sessão Especial de Emergência da Assembléia Geral, para tratar da situação no Oriente Médio, implicitamente se apoiou naquela Resolução, pois este tipo de sessão da Assembléia Geral foi na mesma previsto.

Não queremos dizer que a Organização possa agora funcionar como previsto ou que as duas superpotências se entendam necessariamente, em cada caso, para fazê-la funcionar de maneira eficaz.

Na verdade, em primeiro lugar, o conflito de poder entre elas, naqueles pontos em que se manifesta ainda de forma mais aguda, não pode sequer ser tratado diretamente pela organização internacional. Vemos isto claramente na confrontação em torno de Berlim, hoje mantida em estado latente, e no conflito do Vietnã, que não se constituem objeto de consideração específica pelas Nações Unidas. Por outro lado o sistema que está gerando sob a égide da cooperação ou estreitamente das relações entre a Rússia e os Estados Unidos não assimilou um centro autônomo de poder, a China comunista, do que resulta, necessariamente, a marginalização da organização internacional no trato das questões resultantes da atuação e até da simples existência do Govêrno de Pequim.

O próprio entendimento do que seja a organização internacional e da fundação que lhe cabe exercer nas relações entre os Estados não é o mesmo para as duas Superpotências. Ou não é o mesmo continuamente. Há, basicamente, duas concepções.

Não há porque exagerar estas diferenças de conceituação do papel das Nações Unidas, posto que um mesmo Estado-Membro, em ocasiões diferentes, e com relação a situações às vezes assemelhadas, tende a atribuir às Nações Unidas ora um papel atuante, ora uma função secundária. Pode-se dizer, entretanto, que os países socialistas em geral, e por vezes os Estados Unidos, encaram a organização principalmente como uma maquinaria permanente de conferências que facilita contatos para debates e negociações de conflitos de interesse, com vistas a um mínimo de coexistência pacífica. Um simples quadro, em que ora preponderam os interesses de um grupo de países, ora se dá um ajustamento razoável de posições divergentes. Um instrumento, pois, que não seria muito mais do que um foro para a expressão de pontos de vista, ou para eventual difusão de propaganda.

Os países ocidentais, sobretudo quando controlavam a maioria na Assembléia Geral, e mais freqüentemente as pequenas potências, ditas do terceiro mundo, tendem a conceber a organização como um instrumento dinâmico, pelo qual os Governos, agindo conjuntamente e com o mesmo propósito, devem procurar não só a reconciliação dos antagonismos, como o

desenvolvimento de formas de ação executiva para evitar conflitos e resolvê-los de acordo com os princípios da Carta, e ainda promoverem os objetivos de progresso econômico e social dos povos. A ênfase dada por essa corrente aos objetivos e princípios da Carta como informadores de toda ação daria às Nações Unidas um caráter próprio, que a distinguiria de um mecanismo permanente, mas neutro, de conferências. Esta segunda concepção é mais próxima da intenção dos autores da Carta e das tendências médias da opinião pública.

Em ambas concepções há muito de verdade e as Nações Unidas, dependendo do assunto e da conjuntura política em que ele se insere, ora funciona como organismo permanente e neutro de conferências, ora como agente até certo ponto autônomo.

É necessário ressaltar que, mesmo quando funciona apenas como um sistema de conferências, a organização já é útil. A Assembléia Geral anualmente oferece pretexto válido para que 20 ou 30 Ministros das Relações Exteriores se encontrem em Nova Iorque e tratem em contatos pessoais de assuntos delicados e graves. A convocação de uma conferência especial, para tratar de tais assuntos, não só pode despertar expectativas excessivas na opinião pública, como poderia ser inaceitável, por motivos conjunturais a muitos dos participantes.

Os exemplos da utilidade indireta ou marginal do mecanismo de conferências das Nações Unidas são numerosos.

Poderia lembrar que as negociações que resultaram no levantamento do bloqueio de Berlim se deram durante a Sessão da Assembléia Geral, em Paris, em 1948, tendo funcionado o Presidente da mesma, Senhor Bramuglia, da Argentina, como uma espécie de intermediário das conversações. O Conselho de Segurança, em sua fase atual, é essencialmente um centro para negociações informais: as sessões públicas sendo muito menos numerosas e significativas do que os contatos informais entre as delegações.

Em algumas ocasiões, as Nações Unidas funcionaram como uma organização que ia além de simples mecanismo de conferência. Podemos citar algumas fases do longo conflito da Palestina, sobretudo a fase inicial da resolução sobre a partilha e das negociações do armistício. Mais tarde ainda, por ocasião da intervenção franco-israelense em Suez, em 1956, as possibilidades do organismo foram utilizadas de forma imaginativa para oferecer, por um lado, uma saída aceitável às potências que haviam unilateralmente decidido intervir e, por outro lado, para estabilizar e pacificar por onze anos, uma área de atritos.

A operação das Nações Unidas no Congo também teve esse caráter de apresentar a organização como um agente autônomo, como personalidade própria e função específica, definida e delimitada por seus princípios e objetivos. O Congo, em dado momento, não tinha um soberano territorial efetivo, nem estrutura governamental responsável. Uma série de influências se disputavam o poder. As Nações Unidas tiveram de assumir responsabilidades executivas de manutenção de um mínimo de ordem, para as quais não tinham o instrumento adequado. Seu Secretário-Geral recebeu o mandato de executar certas resoluções do Conselho de Segurança, para o que dispôs de forças voluntariamente postas à disposição por Estados-Membros.

No curso das operações, a necessidade de propiciar o restabelecimento de um mínimo de ordem que tornasse possível a recuperação da desfeita estrutura do Estado implicou, em dados momentos, vantagem indireta para uma outra facção, que por sua vez fazia o jogo de alguma Potência. No momento em que essa atuação, por força das circunstâncias, começou a prejudicar os interesses de tais potências, particularmente a União Soviética, o apoio inicial foi retirado. A Rússia passou a criticar violentamente o Secretário-Geral e propôs que uma direção tripartida (um soviético, um ocidental, um neutro) o substituísse.

A operação realizada no Congo foi o ponto máximo a que a organização chegou no plano operacional (excluindo-se as condições peculiares de Coréia). Embora sem basear-se nos artigos relativos à ação coercitiva (Artigos 41 e 42), ela se inscreveu, em dado momento, no quadro do mesmo Capítulo VII da Carta, em que é lícito ao Conselho tomar decisões obrigatórias. Diferente, pois, das operações de paz realizadas em Suez e Chipre.

Efetivamente, os efeitos da operação no Congo foram positivos, pois criaram condições que evitaram intervenções diretas pelas grandes potências. Intervenções diretas que elas mesmas possivelmente não desejavam, mas que poderiam ter sido forçadas a empreender. Nesse sentido, contribuiu para preservar a paz geral. Entretanto, as circunstâncias geográficas, econômicas, humanas e culturais da região, funcionaram indiretamente em favor de uma das Superpotências, os Estados Unidos.

A operação no Congo demonstrou que toda ação direta da Organização, de significação política, deve obedecer à lógica do princípio do consentimento de todas as Grandes Potências e dos países da área afetada, não só no início, mas em todo o curso de seu desenvolvimento, sob pena de se criarem, no processo de solução pacífica, tensões tão graves quanto as que acionaram originariamente o processo.

As operações de paz mais características, mais simples, se fundamentam, sem ambigüidades, no consenso permanente e continuado de todas as partes envolvidas: dos países onde se realizam as operações; dos países que contribuem com contingentes para a força de operações de paz e, senão de direito, pelo menos de fato, daqueles que contribuem com as maiores somas de recursos.

Tem sido impossível regulamentar a execução dessas operações de paz de forma permanente. O Brasil sugeriu, na Assembléia Geral de 1965, que a melhor maneira de institucionalizá-las seria pela inclusão de novo capítulo, entre o VI e o VII, o que exigiria reforma da Carta. De fato, não constituem elas ação coercitiva, no sentido do capítulo VII e, por sua formação e requisitos logísticos, seu significado como elemento de pressão política e de neutralização efetiva de ações unilaterais, constituem modalidade muito peculiar dos métodos de solução pacífica tradicionais previstos no capítulo VI. Essa regulamentação específica no próprio texto institucional poderia, inclusive, evitar, para o futuro, as ambigüidades constituicionais de que se têm valido a União Soviética, a França e os países árabes e outros, para não se considerarem obrigados a contribuir para a parte do orçamento da ONU relativa a uma outra das operações especiais, sob a alegação, num caso (Suez), de que a decisão foi da Assembléia Geral e só o Conselho

poderia determinar operações desse gênero, em outro caso, o do Congo, sob a alegação de que o Secretário-Geral havia agido *ultra vires*. As mesmas motivações políticas que criaram oposições aos casos concretos tornam inviável, entretanto, uma regulamentação *in abstracto*.

A única operação de paz ora em curso é a de Chipre, resolvida pelo Conselho e financiada precariamente por contribuições voluntárias.

Como foro de conciliação o Conselho de Segurança voltou a funcionar com maior significação do que a própria Assembléia Geral, nos últimos anos, seguindo um método de negociações extremamente informal entre as diversas delegações permanentes sediadas em Nova Iorque, ao qual já nos referimos. O Conselho hoje não é imobilizado tão freqüentemente pelo "veto", chega quase sempre a resoluções unânimes. Essa unanimidade (a não ser o caso particular da Rodésia) só é possível, entretanto, em torno de enunciados de princípios ou recomendações genéricas. Ações executivas diretas são cada vez mais improváveis.

Um dos grandes problemas políticos que envolveram fundamente as Nações Unidas, além do conflito Este-Oeste, foi o processo chamado de descolonização. O assunto, em seu sentido mais amplo, é objeto de outra conferência e não tenho porque deter-me nele.

As Nações Unidas refletiram e estimularam o processo, mas não criaram. Elas explicitaram e deram força legal ou moral a princípios que deviam reger o processo.

Desde o quadro institucional do regime de tutela e da declaração sobre territórios não autônomos, que constituem os capítulos XII e XI da Carta, as Nações Unidas evoluíram, senão *contra legem*, pelo menos *praeter legem*, até à Declaração de outorga de independência a povos e países coloniais, adotada unanimemente pela Assembléia Geral de 1960.

O processo de descolonização está próximo ao término.

Os países que acederam à independência constituem hoje a quase maioria das Nações Unidas, mas o processo está encontrando um empecilho considerável na área sul do continente africano. Não intervêm aí, com a mesma efetividade, os fatores que propiciaram a descolonização de outras áreas. Na África do Sul e na Rodésia, assimilados a uma condição de colonialismo, há simples superposição na mesma estrutura estatal e no mesmo âmbito geográfico de uma minoria colonialista sonbre uma maioria colonizada. E, no caso dos territórios portugueses da África, mesmo que os vejamos como colônias ultramarinas, e não como províncias e parte da metrópole, faltam sempre elementos que estimularam e facilitaram o processo de descolonização em outras áreas: um movimento nativista vigoroso, uma forte corrente de opinião pública liberal nas metrópoles, a possibilidade de conservar após a independência política uma participação estreita nas atividades econômicas, etc. Nessas condições, a conservação do *statu quo* parece menos onerosa, em desgaste político interno e em operações militares, para Portugal do que o teria sido talvez para a França ou a Inglaterra, por outro lado, Portugal teria menos possibilidade do que as outras potências, altamente desenvolvidas, de manter uma influência econômica ou mesmo cultural nos territórios que dele se separassem.

Diante desse reduto final do colonialismo, as maiorias, na Assembléia Geral da ONU, foram aprovando Resoluções cada vez mais violentas na linguagem (no caso do Sudoeste africano, inclusive, com a criação de órgãos e toda uma estrutura para um futuro Estado independente nesse território, batizado de Namíbia, que existirá algum dia, imagina-se). O hiato entre tais resoluções e a realidade vai-se tornando cada dia maior.

Não temos tempo para analisar as resoluções das Nações Unidas relativas aos territórios portugueses ou à África do Sul. Cabe, pelo menos, mencionar que apenas em relação à Rodésia foi decidida a aplicação das sanções: todas as previstas no artigo 41 da Carta das Nações Unidas (interrupção de relações, comunicações, transportes, movimento de pessoas, comércio, etc.). O Governo da minoria branca na Rodésia não é reconhecido. A própria potência internacionalmente responsável pelo país, o Reino Unido, coopera. Mesmo assim, nada garante que, no curto prazo, as sanções forcem modificação da realidade. Na verdade, as Nações Unidas são um fator, entre outros, no jogo internacional, um fator importante e mesmo indispensável, mas não se pode esperar delas que recomponham a seu gosto a face do mundo.

Não nos cabe analisar as causas econômicas e sociais das guerras, ou atribuir-lhes caráter predominante ou acessório. Lembramos apenas que a dificuldade de acesso a matérias-primas foi alegada por nações industrializadas sem colônias, especialmente nos pródromos da I Guerra Mundial, como uma das motivações da respectiva política de expansão. Principalmente, a grande depressão dos anos trinta — gerando a exacerbação do protecionismo tarifário, a instabilidade monetária, o desemprêgo e a política de exportação desse desemprego — marcou fundamente a geração que ao fim da II Guerra Mundial, tentou estabelecer os mecanismos de cooperação internacional correspondentes às políticas de pleno emprego a serem seguidas no âmbito nacional.

Foram criados na Conferência de Bretton Woods, anterior ainda à de São Francisco, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, ambos agências especializadas das Nações Unidas com características especiais, pois neles os Estados Soberanos aceitam um sistema de desigualdade, refletido no voto ponderado. Cada qual dispõe do peso correspondente às suas cotas. O Fundo ajudaria a manter a liquidez no comércio e estimularia os países a ultrapassarem os períodos difíceis em seu balanço de pagamentos sem recorrerem a restrições comerciais excessivas ou desvalorizações precipitadas. O Banco visaria a cooperar para repor em andamento as economias deslocadas pela depressão e a guerra.

A Organização comercial, de tendência liberalizante, não pôde ser criada, mas um dos capítulos da frustrada Carta de Havana deu origem ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio. A ação do GATT até hoje tem tido efetivamente reduzida e seu melhor trabalho tem sido realizado no plano de entendimentos entre as potências industrializadas.

Como disse acima, a Organização internacional estabelecida em 1945 refletia as preocupações de uma geração que vivera agudamente a década

dos 30. Não se anteciparam dois grandes movimentos, talvez os mais significativos do pós-guerra: o desaparecimento dos grandes impérios coloniais e o que se convencionou chamar de "revolution of rising expectations", isto é, a emergência do mundo subdesenvolvido.

A própria conceituação de mundo subdesenvolvido deriva do trabalho de órgãos das Nações Unidas, notadamente do Conselho Econômico e Social e das Comissões Econômicas Regionais e entre elas prioritariamente a CEPAL, para a América Latina, e a ECAFE, para a Ásia e o Extremo Oriente.

Só órgãos dessa natureza poderiam empreender um trabalho de pesquisa e análise que transcendesse o âmbito puramente nacional e identificasse as grandes tendências do fluxo internacional de comércio e capitais.

Progressivamente, os órgãos das Nações Unidas iam-se inclinando no sentido de uma revisão estrutural desse fluxo e transferindo a ênfase dos primeiros anos do pós-guerra dos programas de natureza assistencial para uma valorização das relações de comércio, em têrmos mais justos.

Surgem, então, as Conferências especiais para a regulamentação dos mercados de produtos de base e toda a ação que vai culminar na criação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, conhecido pela sigla de UNCTAD. Não se trata de uma agência especializada, mas de órgão subsidiário da Assembléia Geral. Acrescenta-se ao GATT um novo capítulo IV, que atende em princípio às circunstâncias especiais dos países em desenvolvimento.

Criam-se, também, dentro da Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento, entidades como a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (a UNIDO), o Instituto das Nações Unidas para Adestramento e Pesquisa (a UNITAR) e todo um elenco de órgãos cuja função precípua é diagnosticar e propor remédios para uma situação que cria condições de instabilidade e de risco para a paz: o crescente desequilíbrio entre nações ricas e nações pobres e a persistência de grandes áreas de economia de escassez num mundo em que já operam várias economias de abundância.

Surgiram, pois, os instrumentos de cooperação econômica internacional voltados para a problemática do desenvolvimento econômico. Neles não se conseguiu ainda ultrapassar a fase da formulação de princípios gerais. Os próximos anos verão a continuidade da campanha para traduzir tais princípios em normas precisas de comportamento e em providências práticas.

O refinamento do diagnóstico das causas do crescente desnível entre as nações levou, mais recentemente, a uma ênfase crescente nas questões de educação e de criação científica e tecnológica como fatores dinâmicos. Quase todas as agências e órgãos da ONU estão envolvidos nesses campos de uma forma ou de outra. Não só em assistência técnica geral, como também na criação de regimes jurídicos internacionais e formas de cooperação nas aplicações pacíficas da energia nuclear, exploração do espaço cósmico e, agora, do fundo do mar, áreas novas abertas a atividade humana pelos cientistas e técnicos.

Não houve oportunidade para examinar a ação das Nações Unidas em todas aquelas áreas que por sua própria natureza requerem entendimentos continuados entre os Estados. Muitos órgãos que preexistiram à Carta de São Francisco — e alguns mesmo que antedatam à Liga das Nações — foram incorporados à família de entidades das Nações Unidas, ampliados e reestruturados para atender às exigências da crescente interpenetração e inter-relacionamento das relações humanas. Assim, os campos da meteorologia, da navegação aérea e marítima, as telecomunicações, as comunicações postais, a saúde, as relações de trabalho e os problemas de alimentação e agricultura.

Finalmente, uma palavra sobre a ação das Nações Unidas pela manutenção da paz e da segurança internacionais nos campos de aferição mais difícil por critérios objetivos: a tentativa de reformulação da consciência dos povos frente aos problemas da discriminação racial, religiosa ou de convicção política ou filosófica e a promoção dos direitos do homem.

Em seus esforços mais ambiciosos as Nações Unidas procuram evitar as guerras onde elas longinquamente se originam. A Carta da UNESCO nos recorda que: "É no coração dos homens que começam as guerras; é no coração dos homens que devem ser erigidas as defesas da paz".

AS CULPAS NÃO SÃO DO PETRÓLEO

Arturo Uslar Pietri

O mundo se move com petróleo

O mundo em que vivemos move-se literal e absolutamente com petróleo. Se o petróleo chegar a faltar bruscamente, este mundo do desenvolvimento industrial, o que conhecemos como realidade imediata, seria paralizado em uma situação de catástrofe indescritível. É tão importante a dependência de toda a atividade econômica e social com respeito a essa substância extraordinária e fundamental, que se tornou a base de toda atividade social e econômica do planeta.

Este óleo escuro que emana dos poços de petróleo foi, no decorrer de mais de meio século, transformando-se paulatinamente na mais preciosa substância com que a civilização conta. Não somente como fonte de energia, que já é importante, senão que é do petróleo, dessa substância que se extrai dos poços, que se obtêm, cada vez mais, aplicações e derivações tais como toda essa imensa variedade da chamada indústria petroquímica. De modo que hoje essa substância é a base da produção de energia mais importante do mundo. O petróleo representa a fonte de energia mais preciosa, útil e versátil que o homem conheceu, mas cada dia mais se transforma também em uma fonte preciosa de produtos químicos de toda espécie, que vão desde fibras artificiais como o nylon e outros produtos, até todo tipo de remédios e de produtos que antigamente se obtinham por outros meios mais complicados e difíceis e que agora simplesmente são derivados do petróleo. De modo que tudo isto significa que esta substância é fundamental e vital.

Isto explica, em grande parte, o nervosismo que afetou as nações industriais e o mundo inteiro em face da situação criada nos últimos tempos, pela atitude dos países exportadores de petróleo.

A OPEP e os preços

Foi fundada, há alguns anos, por iniciativa da Venezuela, uma organização que se chama Organização dos Países Exportadores de Petróleo, ou OPEP, que teria por objetivo a mútua defesa dos interesses desses países. Durante muito tempo o petróleo foi pago a um preço sumamente baixo, de modo que se podia dizer que esse preço era uma espécie de subsídio que os países subdesenvolvidos, produtores de petrólo, davam aos grandes países industriais do mundo, para que pudessem construir seu progresso, seu avanço e seu desenvolvimento, baseados numa energia desproporcionadamente barata.

Isto aconteceu por muito tempo. Os preços do petróleo oscilavam entre dois e três dólares o barril, com tendência à estagnação, enquanto a maioria dos demais preços mundiais, desde os alimentos até as maquinarias, subiam de uma maneira contínua, no processo inflacionário que caracterizou o mundo nos últimos tempos. Esta situação de injustiça e de desproporcionalidade entre o petróleo, essa substância preciosa, e todas as coisas que dependiam do petróleo, como a atividade industrial, que tinha por base, evidentemente, a energia petrolífera, não podia manter-se. Era, evidentemente, uma situação de injustiça e esta situação de injustiça tinha que ser rompida de uma maneira favorável e justa para os países produtores, que tinham que equiparar o valor dessa maravilhosa e limitada substância aos preços que marcava a tendência mundial em todos os outros aspectos.

A realidade, e isto não se pode esquecer, é que o mundo vem entrando, desde há muitos anos, numa situação de desajuste econômico generalizado. Este desajuste tem muitas causas e estas causas deveriam ser investigadas e analisadas.

O petróleo é escasso

Há, porém, dentro deste quadro, um elemento muito importante, que é o petróleo. Por que? — Porque o petróleo tem duas características que são dignas de serem tomadas em consideração, para julgar sua posição. A primeira, é que o petróleo existe numa quantidade limitada e que as necessidades do mundo, em matéria energética e de outros derivados do petróleo, são praticamente ilimitadas. O consumo de petróleo do mundo vem crescendo, nos últimos anos, numa proporção de 5 por cento anual e às vezes mais.

Em contraposição, as quantidades de petróleo descobertas, chamadas reservas, de que se dispõe em escala mundial, são uma quantidade que não pode aumentar e que, ao contrário, diminui todos os dias, porque a exploração petrolífera faz com que diminua. De modo que esse fato da desproporção entre a oferta, entre a quantidade disponível do recurso energético petrolífero e as necessidades crescentes do mundo industrial, têm que levar, fatalmente, a um desequilíbrio. Esse desequilíbrio deveria produzir-se hoje ou amanhã e foi muito mais inteligente a advertência a tempo, porque os países produtores de petróleo, que têm essa riqueza no subsolo, não têm

interesse nenhum em acabar, numa espécie de imensa liquidação, com essa riqueza; têm interesse em conservá-la; têm interesse em aproveitá-la; têm interesse em usá-la de uma maneira certa e inteligente, em benefício de toda a humanidade. Por sua parte, é claro, os países industriais têm interesse, e é legítimo e óbvio que o tenham, em dispor de quantidades cada vez maiores de petróleo a um preço barato, que significa um subsídio para todo seu processo industrial. E é isto, em realidade, o que dramaticamente aconteceu, faz muito pouco tempo.

Um dramático exemplo

Como aconteceu? Esteve ligado, originalmente, e isto muda o quadro, a um problema político: ao problema do confronto de árabes e israelitas, no Oriente Médio. No Oriente Médio estão os maiores produtores de petróleo do mundo e em um dado momento os árabes acreditaram que era oportuno usar o petróleo como arma, frente a Israel, frente aos Estados Unidos e frente às potências industriais que eles supunham que não lhes favoreciam suficientemente. Ocorreu, então, esse espetáculo, que foi como uma espécie de repetição geral da grande crise que poderia ocorrer se o petróleo desaparecesse, o chamado "embargo petrolífero", quer dizer, os países árabes resolveram diminuir a exportação do petróleo e a entrega aos países industriais e, inclusive, suprimir a entrega a alguns deles.

O resultado foi dramático. Apareceram, imediatamente, nos grandes centros industriais do mundo, nos Estados Unidos e na Europa, mudanças radicais, quase de estilo de vida. Havia filas nos postos de gasolina, as pessoas deixaram de sair de automóvel aos sábados e domingos e apareceu uma fotografia muito curiosa nos jornais — o Primeiro Ministro da Holanda indo ao escritório de bicicleta. Diminuiu-se a calefação em todos os lugares, de modo que as pessoas começaram a sentir frio; houve problemas de transporte e isto mostrou ao mundo um exemplo dramático do que poderia acontecer se o petróleo faltasse.

Junto a isto, que foi uma medida de caráter político dos países árabes, veio a alta dos preços do petróleo, alta que já deveria ter vindo há muito tempo, uma alta atrasada injustamente, uma alta simplesmente de recuperação e de restabelecimento de um equilíbrio com os preços dos demais produtos que vinham subindo continuamente, em escala mundial.

Esta alta tinha que compensar todos os velhos atrasos acumulados durante anos e anos em que o petróleo foi escandalosamente barato. Entretanto, teve o aspecto de ser uma alta desmesurada e desproporcionada. Os preços do petróleo aumentaram mais de três vezes, rapidamente, em um ano. Porém, isto não significava que se fazia uma espécie de chantagem dos países exportadores de petróleo em relação ao resto do mundo, querendo impor preços artificiais, senão que, ao contrário, significava apenas que por muito tempo havia existido uma relação injusta e que os países da OPEP, independentemente do problema político do Oriente Próximo, que têm outras características e outras razões, pensavam que havia chegado a hora de dar ao petróleo seu preço verdadeiro.

Quanto vale o petróleo?

Aqui caberia perguntar — e é uma pergunta que tem sua importância — quanto vale o petróleo? Ninguém sabe. Evidentemente, tem sido muito barato a maior parte do tempo; escandalosamente barato. Porém, deve-se levar em conta dois fatos muito importantes: primeiro, que cada vez haverá menos petróleo no mundo, que a quantidade conhecida de petróleo está em uma desproporção gigantesca com as necessidades crescentes de energia de um mundo em desenvolvimento e de uma crescente industrialização. Chegamos à conclusão de que é uma substância escassa, de que é uma substância rara, que é uma substância limitada e, portanto, em boa e sã teoria econômica, deve subir de preço. Porém, não somente por esta razão, mas, como já se assinalou muitas vezes, porque o petróleo é demasiadamente precioso, como matéria prima, para que continuemos, miseravelmente, queimando-o como combustível. É, então, muito difícil dizer — quanto vale o petróleo, quanto deve valer o petróleo.

Há, além disto, outro aspecto muito importante, que é a possibilidade de substituí-lo. Com que se vai substituí-lo? Até este momento, não há com que. O carvão não é suficiente nem permite preencher, de modo útil e apreciável, às necessidades petrolíferas. A energia atômica apresentou obstáculos, riscos e problemas gigantescos que revelaram que não é uma substituição. A possibilidade de utilizar a energia solar, que é uma possibilidade, é remota e seguramente será onerosa. Isto significa, em poucas palavras, que o que se vislumbra como processo substitutivo do petróleo vai ser mais caro do que o petróleo. De modo que não é assim que se vai chegar a um rebaixamento dos preços da energia, senão que o que se vai lograr é manter um encarecimento da energia e, portanto, o petróleo não baixará. Na medida em que isto se vai processando, em que se vai liberando o petróleo de sua função de combustível, é indubitável que vai crescer e aumentar sua função muito importante de fonte de matérias primas para a indústria química, em escala universal, para toda essa imensa gama de produtos que hoje em dia se extraem do petróleo e que podem chegar, inclusive, até produzir alimentos em um mundo tão faminto como o que habitamos.

Esta é a realidade. Agora o petróleo passou a formar parte de um quadro que é importante, que é o quadro do desajuste econômico mundial. Muita gente fala de crise econômica, muita gente, inclusive, invoca o fantasma do ano 1929.

O petróleo não é o culpado

É uma situação complexa, porém, e os grandes países industriais, em perfeito direito de defender seu ponto de vista, tratam de fazer ver que o desajuste que ocorre no mundo é criado exclusivamente pela situação petrolífera "das manipulações," como dizem eles, do cartel petrolífero representado pela OPEP, que não somente encareceu os preços do petróleo, como manipula a oferta. Isto, é claro, constitui um motivo muito fácil para dizer "aqui está o culpado". Todos os males do mundo decorrem do fato

de os países petrolíferos subirem o preço do petróleo, de que se puseram de acordo os países exportadores, para regularizar a situação e para pedir um preço razoável, de modo que se isto desaparecesse os males econômicos desapareceriam. E isto é perigoso, porque pessoas que estão, neste momento, sofrendo restrições, pessoas que neste momento acham a gasolina cara, pessoas que neste momento vão passar o inverno na Europa, terão que resignar-se a uma calefação menor, porque os países querem economizar combustível. Pessoas há, nos Estados Unidos, que terão restringidos seu consumo de derivados do petróleo pelo programa que acaba de anunciar o Presidente Ford, de redução de um milhão de barris diários, na importação. Toda essa gente vai pensar que a culpa desses males está em uma só cabeça visível e que essa cabeça visível é exclusivamente a dos países exportadores de petróleo, a da OPEP. Já se disse, de maneira muito perigosa, de uma maneira muito irresponsável, de uma maneira inadmissível, que se poderia chegar, inclusive a considerar que isto constitui um "casus belli", que se trata de um grupo de países até ontem subdesenvolvidos e fracos e que está tratando de chantagear, de extorquir o mundo desenvolvido, o mundo industrial, para impor o pagamento de preços do petróleo que estão fora de toda a realidade e de toda proporção.

Esta é uma situação de muito perigo, potencialmente cheia de riscos, porque nunca se está a coberto de que, em um dado momento de histerismo coletivo, se possa chegar a apoiar alguma monstruosidade, como uma intervenção militar por parte dos países desenvolvidos nos países subdesenvolvidos ou fracos, produtores de petróleo.

Que está passando?

Felizmente a impressão é de que até ali não chegará a loucura e, além disto, a situação que explicaria porque o mundo deve entender o que está passando. O que está passando é muito claro: é que o mundo entrou em uma crise econômica e, dentro dessa crise, o petróleo é um elemento e um elemento tardio, um elemento compensatório. Num dado momento, os países produtores de petróleo se deram conta de que estavam numa relação de intercâmbio suicida, de que estavam sensível e francamente subsidiando e financiando os países industriais, vendendo um petróleo barato, que não guardava nenhuma proporção com o crescimento dos preços mundiais. Os preços dos alimentos subiram escandalosamente em dois ou três anos, o preço do trigo quadruplicou, o preço da soja subiu, o preço de toda a maquinaria subiu escandalosamente. Um trator vale hoje quatro vezes o que valia há dez anos; um automóvel, igualmente, e até o papel de jornal, coisa que parece tão simples, que é polpa de árvore, subiu de preço mais de quatro vezes nos últimos quatro anos. Que há de extraordinário e de alarmante que o preço do petróleo tenha subido para reajustar-se a esses níveis, para compensar a inflação mundial? Não há absolutamente nada de alarmante, é uma medida compensatória e muito menos se pode dizer que esta é a causa dos males do mundo.

Se se fossem analisar as causas dos males do mundo, ter-se-ia que ressaltar muitas coisas que não têm que ver com o petróleo.

Não há padrão monetário mundial

Em primeiro lugar, desde 1971, e aqui há uma causa central, não há sistema monetário mundial. Até 1971 o velho sistema que se criou em Bretton Woods, no fim da Segunda Guerra Mundial, estabeleceu um sistema monetário de paridades, com a criação de algumas instituições, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, para que as moedas mantivessem uma relação estável, porque se considerou, e se considera, com razão, que uma relação monetária estável é a base de qualquer desenvolvimento econômico são. Enquanto não há um padrão monetário seguro, as relações econômicas entram num período de absoluta incerteza e desajuste. E foi isto que aconteceu. Em 1971, em uma conferência em Washington, foi declarado que não seria sustentado o dólar e o deixaram oscilar nos mercados mundiais, sob o pretexto de todos os grandes países europeus e do Japão, visto terem considerado que esta medida lançaria o mundo num caos monetário, que multiplicaria a inflação e que ocasionaria desajustes gigantescos, desempregos, déficit e desequilíbrios espantosos nas balanças de pagamento. No entretanto, assim foi feito e, desde então, não há padrão monetário; desde então não há sistema monetário e os Estados Unidos não fizeram absolutamente nada para restabelecer um sistema monetário no mundo, no qual cada um deve assumir sua parte de sacrifício e de responsabilidade. De modo que na origem de tudo isto está a decisão, em 1971, de eliminar o sistema monetário de Bretton Woods e de não substituí-lo por nenhum outro, deixando que as moedas oscilem e deêm de si o que puderem. Entrou-se, então, num período de incerteza monetária, que está na raiz de todos estes males.

Como conseqüência disto, veio uma alta geral dos alimentos no mundo, na qual os países petrolíferos não têm nenhum papel. Nem no desajuste monetário naquele momento, nem na alta dos preços das manufaturas, das maquinarias e dos produtos alimentícios. De modo que o petróleo não é o culpado do desajuste mundial; o petróleo foi simplesmente o último que apareceu nesta lista em que a inflação mundial colocava os países produtores de petróleo em uma alternativa: ou continuar presenteando petróleo e cada dia dando mais petróleo em troca do preço cada dia mais alto das manufaturas e dos alimentos que importavam, ou reajustar o preço do petróleo a níveis mundiais. Isto foi o que finalmente fizeram, num ato de restabelecimento e de justiça.

A crise não é energética

Não somente é falso, é perigoso, é destituído de toda seriedade e de toda base dizer que o petróleo é o causador dos males de que o mundo padece, senão que também é injusto, e isto deve-se dizer, continuar falando de crise energética. Não há crise energética no mundo, a crise energética existiu num determinado momento, quando do embargo do petróleo, quando os países árabes produtores de petróleo resolveram diminuir a exportação e criar uma situação crítica, como a criaram. Esta situação terminou

quando terminaram os motivos políticos que determinaram este passo e hoje em dia não existe embargo petrolífero; não existe, da parte dos países exportadores de petróleo, nenhum propósito de estrangular os países consumidores, não fornecendo-lhes petróleo. O que existe é um reajuste de preços do petróleo. De modo que não se deveria, em verdade, falar de crise energética; não há crise energética. O mundo, neste momento, dispõe de petróleo razoavelmente suficiente para suas necessidades, apenas tem que pagá-lo a um preço maior do que estava acostumado e este preço é justo porque foi o que conseguiu nivelar o petróleo às tendências e aos níveis criados para todos os demais produtos em escala mundial, pelos países industriais, por meio do processo inflacionário de que o mundo padece.

Jogar a culpa sobre o petróleo, dizer que o petróleo é o vilão da comédia, que todos os males vêm de uma alta imoderada que os países petrolíferos realizaram, é absolutamente injusto e continuar falando igualmente de crise energética é entrar em um jogo muito perigoso, porque na mente das pessoas e, particularmente, dos habitantes e consumidores dos países industriais, vai-se fortalecendo a idéia, ao se falar de crise energética, de que, efetivamente, a crise que afeta o mundo tem um nome e um sobrenome; quer dizer, é produzida pelo petróleo, pelos países petrolíferos e que, portanto, na hora e minuto em que, por uma ação de qualquer classe, aceitável ou inaceitável, lícita ou ilícita, se conseguir rebaixar os preços do petróleo a níveis inadmissíveis (como foram os níveis que existiram anteriormente) essa situação ia desaparecer e o mundo iria entrar numa época de nova prosperidade, de preços normais. Porque, é claro, o culpado foi preso e castigado e os culpados, neste caso, são os países exportadores de petróleo.

O problema é global

Esta é uma visão distorcida e falsa. O mundo necessitaria, e é o que deveria fazer, sentar-se globalmente para considerar globalmente os problemas que afetam a economia mundial. E estes problemas são muito amplos. Estes problemas consistem na situação privilegiada que tiveram durante muito tempo os grandes países industriais do mundo, com respeito aos produtores de matérias primas, na "relação de troca", que não é justa. Esta reunião tem que entrar também em uma espécie de replanejamento de como se vai distribuir a atividade econômica em escala global. A maioria dos países da Terra não pode continuar resignando-se a serem simples vendedores de materias primas e compradores de manufaturados. Aspiram desenvolver-se. A palavra desenvolvimento não é uma palavra vã; repetiu-se muito, muito foi dito e espera-se que não haja sido dito e repetido de um modo farisaico, sem a intenção de realmente apoiá-la com fatos. De modo que o mundo está tendendo para uma reorganização e nessa reorganização tem que entrar uma redistribuição da capacidade produtiva, um equilíbrio de preços entre matérias primas e manufaturados, uma possibilidade de que uma série de indústrias que hoje estão concentradas nos grandes países industriais sejam transferidas para países em desenvolvimento, para equilibrar mais suas economias com o resto do mundo e, por último, e, talvez, não

por último, mas principalmente, o restabelecimento de um sistema monetário mundial que funcione, que nos tire deste caos monetário em que estamos e que estabeleça normas por meio das quais o intercâmbio monetário comercial e as balanças de pagamento dos países se desenvolvam de uma maneira que dê uma margem suficiente de segurança para as operações e para o futuro.

Esta é a realidade. De modo que estabelecer o problema mundial em termos de que há um problema que se chama crise energética, como se não houvesse uma crise monetária muito anterior, que a provocou, como se não houvesse uma crise inflacionária, que está arrasando com os preços no mundo inteiro, é distorsivo e mal intencionado. É dizer, é fazer crer às pessoas que não há senão um culpado, que são os países exportadores de petróleo e que esse culpado é chamado a prestar conta e o obriga a baixar os preços do petróleo a um nível que seja favorável aos países industriais. Todos os males do mundo desaparecem, tudo entre na normalidade e, efetivamente, esses países regressarão a uma situação de prosperidade.

Não é certo. Se, por uma inadmissível arbitrariedade os preços do petróleo baixassem a níveis que tinham há quatro anos, evidentemente que isto contituiria um grande alívio para os países industriais, isto constituiria uma espécie de subsídio, porém, os males da crise e da inflação não se remediariam; os preços dos alimentos continuariam subindo, como continuam subindo e o desajuste monetário internacional não se remediaria.

Uma nova relação

Tudo isto simplesmente é brincar com as palavras. Não há uma crise energética, há uma crise econômica no mundo e há a necessidade de replanejar uma organização global da economia mundial em termos globais e dentro desta reorganização terão que estar à frente os países tradicionalmente produtores de matérias primas e os velhos países industriais ou ricos, para estabelecer uma nova relação mais equilibrada, uma nova fórmula pela qual todos participem não somente nos processos produtivos, que é o que se chama o desenvolvimento. É preciso que todos participem, também, equitativa e justamente, dos benefícios e não se perpetuem situações de privilégio que poderiam ter existido no passado, porém, que em um mundo como o atual, cada dia vai ser mais difícil mantê-las.

Isto é o que se deve entender e, sobretudo, os políticos responsáveis de todo os países, dos países industriais, das grandes potências, que têm o poder tradicional no mundo e os dos países em desenvolvimento. Não pode haver uma situação mundial estável baseada na injustiça e na desigualdade e, portanto, é preciso encontrar um equilíbrio mundial, porém, a causa e a culpa disto não é do petróleo. O petróleo veio juntar-se a uma medida de restabelecimento de equilíbrio e de justiça à velha e larga lista de altas de preços que vêm afetando a economia mundial nos últimos anos, de um ano modo incontrolável.

BRASIL — JAPÃO: UMA "RELAÇÃO ESPECIAL" *

Cleantho de Paiva Leite

A análise de uma "relação especial" existente entre o Brasil e o Japão tem de levar em conta certos fatores históricos, sociais e econômicos, nem sempre conhecidos fora do âmbito dos estudiosos da história das relações entre os dois países.

Nesse contexto, e embora as relações diplomáticas entre o Brasil e o Japão não tenham sido estabelecidas até o fim do século XIX, é válido recordar as relações entre Portugal e o Japão e mencionar os vínculos de natureza comercial que se foram criando desde o século XVI quando as primeiras missões religiosas portuguesas se instalaram no Japão.

I

O desembarque dos primeiros portugueses ocorreu em 1542 ou 1543 vindos da "feitoria" portuguesa de Macau. Mais bem recebidos do que na China, os seus primeiros contatos com os japoneses, povo tradicionalmente guerreiro, foram facilitados pela circunstância de que traziam espingardas, muito apreciadas pelos japoneses.

Coube porém aos Jesuítas, e não aos comerciantes, a grande tarefa de estabelecer as ligações iniciais, logo acrescidas pelas trocas comerciais de produtos japoneses com produtos chineses ou ocidentais. A influência dos jesuítas portugueses foi consolidada pela regra, então estabelecida pela Igreja, de que todos os missionários que se dirigiam para a Ásia Oriental e

---

* Este trabalho foi apresentado no Seminário organizado em Melbourne (Austrália), em setembro de 1974, pela La Trobe University sobre o tema: "*Desenvolvimento e dependência: Estudo comparado dos casos do Brasil e da Indonésia nas suas relações com o Japão.*"

do Sudoeste teriam de passar através de Lisboa e de Goa.[1] São Francisco Xavier desembarcou em Kagoshima em 1549 e ficou até 1551, conseguindo converter ao cristianismo cerca de 1.800 pessoas. O trabalho de catequese dos Jesuítas continuou intenso, de tal forma que em 1579 se dizia haver cerca de 130.000 cristãos no Japão.

Do ponto de vista comercial, as relações foram conduzidas através dos navios que vinham da Índia e, depois de tocar em Macau, encontravam em Nagasaki um porto seguro. Já em 1558 começaram as primeiras dificuldades resultantes das atividades dos padres budistas contra os missionários jesuítas.

Analisando o início e as peripécias da primeira penetração européia e cristã no Japão, um historiador português assinala que os portugueses e espanhóis foram expulsos do Japão no século XVII e da China no século XVIII "porque traziam propósitos da propaganda da religião, com um mecanismo preparado para essa propaganda, as organizações missionárias. A religião intervém na vida privada do indivíduo, reflete-se nos seus deveres para com o Estado, estendendo-se às bases da organização social, criticando-a ou aprovando-a. Por isso os ocidentais foram expulsos." [2]

Acrescenta o escritor português que os jesuítas propagavam uma doutrina que condenava o respeito pelos Kamis (deuses) e por isso era subversiva e contra a organização social que assentava nesse respeito. O Japão do século XVII reprimiu o cristianismo pelas mesmas razões que hoje reprime o comunismo, diz Toynbee. [3]

Em 1597, depois de ameaças recebidas de navegadores espanhóis, Hidegoshi mandou prender os catequistas e convertidos e sentenciou à morte 26 cristão que foram crucificados em Nagasaki. A perseguição desencadeada contra os cristãos portugueses foi terrível e provocou o fechamento de quaisquer estabelecimentos portugueses no Japão.

Paralelamente, crescia a influência holandesa e inglesa, tendo os holandeses instalado em 1609 uma "feitoria". Pelo tratado de defesa assinado em 1619, as duas companhias das Índias Orientais da Holanda e da Inglaterra, formaram uma armada de 20 navios (10 em Batávia, 10 em Hirado) para atacar as colônias portuguesas e ibéricas e apresar os seus barcos.

Por outro lado, começaram a se intensificar as rivalidades entre os holandeses e ingleses no mares do Sul, tendo os ingleses, inclinando-se temporariamente ante a supremacia holandesa, encerrado a sua "feitoria" no Hirado.

Os espanhóis foram proibidos de desembarcar no Japão em 1624 e os portugueses, quando podiam desembarcar, eram obrigados a se alojar em casa de budistas. Finalmente, com a revolta de Shimabura em 1637 tiveram fim 95 anos de comércio e catequeses portuguesa no Japão. [4]

Aproveitando-se da expulsão dos portugueses, os holandeses ativaram as relações de comércio e a língua holandesa tornou-se gradualmente o meio de estudo dos intelectuais japoneses e de aquisição de conhecimentos da ciência ocidental, sobretudo medicina e cirurgia.

Embora a língua portuguesa durante o século XVII ainda fosse usada para comunicação entre japoneses e ocidentais, foi na prática, substituída pelo holandês no século XVIII.

Em 1860, depois de dois séculos praticamente isolado do Japão, Portugal reatou relações com a potência oriental, depois da abertura do Japão pelos navios dos Estados Unidos e da Inglaterra. Curiosamente o Tratado de Paz, Amizade e Comércio então assinado entre Japão e Portugal, foi redigido em português, japonês e holandês, sendo esta última versão aquela considerada original.

Nas futuras relações entre o Japão e o Brasil como país independente essa tradição ligada à penetração comercial e à catequese cristã certamente teve um papel relevante.

II

Durante o período em que o Brasil esteve sujeito à dominação portuguesa (até 1822) não há indício de relações diretas entre o Brasil e o Japão. Para dar uma idéia de como eram remotas as relações entre os dois países, basta citar as circunstâncias muito peculiares em que quatro japoneses tripulantes de um navio russo levaram aos seus compatriotas em 1803 as primeiras impressões sobre visita à terra do Brasil: [5]

> Os nipônicos, chegando à mãe pátria, foram interrogados exaustivamente pelo funcionário Getako Otsuki, especialmente designado para esse fim e que tomou nota por escrito dos depoimentos prestados pelos pescadores analfabetos... Disseram, por exemplo, que o calor era de tal ordem que se viram obrigados a tomar de dois a três banhos diários; que a alimentação comum era "milho em pó" e pequenas porções de arroz, o qual, apesar de ser cultivado em grande quantidade, não era muito consumido por se tratar de artigo de exportação; que a terra era rica em gado, legumes e frutíferas, sendo que das últimas reconheceram apenas a laranjeira. Aliás, com respeito aos frutos, a título de curiosidade, transcrevemos a descrição de dois deles: "havia também uma espécie de fruta de casca duríssima com líquido dentro. Os vendedores dela vinham a bordo e comprávamos muito porque esse líquido constituía um excelente refresco (...) Também vimos frutas que cresciam em cacho, cada uma medindo cerca de duas polegadas de comprimento, de cor verde quando não madura e amarela nesse caso. A carne da fruta é branca e doce. Sua planta tem uma altura de 20 a 30 pés e ficamos sem saber se se tratava de uma árvore ou erva".

Durante todo o período do regime Imperial (1822-1889) não há indicações de contatos diretos entre o Japão e o Brasil. Há entretanto, sobretudo depois da suspensão do tráfico de escravos africanos (1845 — Aberdeen Bill) freqüentes debates, na Câmara e nos jornais, sobre a conveniência ou as desvantagens da importação de trabalhadores chineses ou

indús para substituir os escravos negros. Em 1870, o Governo Imperial do Brasil concedeu licença a uma companhia de navegação para trazer trabalhadores chineses.

Em face dos debates estão registrados, o Governo resolveu enviar um de seus diplomatas aos Estados Unidos para verificar *in loco* a experiência com a utilização dos "chins" e dos *coolies*: no livro-relatório que escreveu, Salvador de Mendonça manifestou-se francamente favorável à imigração asiática, referindo-se à contribuição que haviam os chineses dado ao desenvolvimento da agricultura da Guiana Inglesa, na Califórnia e em Cuba. A iniciativa privada manifestou-se através de organização da Sociedade Importadores de Trabalhadores Asiáticos (Society for the Importation of Asiatic workers) em 1877. [6] Mas as divergências continuaram e entre os que manifestavam francamente contrários à introdução de trabalhadores chineses estava o escritor Oliveira Lima, que mais tarde seria Ministro do Brasil em Tóquio, durante o período em que teve início a imigração japonesa. [7] e [8]

Com a queda do Imperador Pedro II e a proclamação da República (1889) foi pouco depois proibida a entrada de trabalhadores asiáticos e africanos (Decreto 528 de 28 de junho de 1890), recebendo os agentes diplomáticos e consulares instruções no sentido de impedir a vinda para o Brasil de imigrantes da Ásia e da África. Por outro lado, o Estado de São Paulo — onde se verificava a grande demanda de imigrantes para atender à rápida expansão das plantações de café — também adotou medidas restritivas. Pela lei estadual número 356 de 29 de agosto de 1895, somente certos países europeus poderiam mandar emigrantes (e entre os excluídos estavam os russos); os Americanos estavam excluídos, com exceção dos Canadenses da Província de Quebec e naturais da Ilha de Porto Rico. Os asiáticos estavam totalmente excluídos e da África poderiam vir apenas os naturais das Ilhas Canárias.

A imigração japonesa, portanto, encontrava desde logo, a barreira das limitações legais do Governo Central e do Governo do Estado de São Paulo. Por outro lado, não havia relações diplomáticas ou consulares entre o Brasil e o Japão, que somente foram estabelecidas pelo Tratado de Amizade, Comércio e Navegação de 5 de novembro de 1895. A existência de relações entre os dois governos certamente veio oferecer o quadro legal dentro do qual poderiam se desenvolver as iniciativas privadas, da parte de agricultores brasileiros e da parte de empresas japonesas, no sentido de encaminhar para o Brasil uma parte do excedente da população japonesa que iria, a partir do início do século, encontrar crescentes dificuldades no seu deslocamento para áreas mais próximas como Havaí e a Costa Oeste dos Estados Unidos.

III

Na verdade, o começo da emigração japonesa para o Brasil decorreu das dificuldades encontradas para o deslocamento dos japoneses em direção do Havaí e da Califórnia. Com o rápido crescimento da população do

Japão no fim do século XIX, havia se intensificado o movimento migratório e em 1885 o Governo Japonês legalizou a emigração. Em 1891 foi criado um Departamento de Colonização e aberto um crédito de 50.000 yen para o envio de missões ao exterior destinadas a estudar a possibilidade de localização de japoneses nas mais diferentes regiões do mundo. Logo depois começaram a se organizar companhias japonesas incumbidas do recrutamento de emigrantes, serviço pelo qual cobrava comissões dos interessados.

A princípio a emigração era para as Ilhas de Guam e para as usinas de açúcar do Havaí. Depois atingiu também as culturas de cana de açúcar de Queenland na Austrália, a Ilha de Guadalupe, o Peru e o México; as minas de níquel na Nova Caledônia; as minas de carvão no Canadá, a construção de estradas nas Filipinas e as atividades pesqueiras também no Canadá.

Já em 1886 começaram as dificuldades para a emigração para o Havaí. Com a anexação das ilhas aos Estados Unidos em 1900 foi proibida a contratação de emigrantes japoneses.

Após a guerra russo-japonesa (1904-1906) intensificou-se na Califórnia e na costa leste, a emigração japonesa para os Estados Unidos, ao mesmo tempo que começava a campanha contra a entrada de japoneses naquele país. Em 1907, pelo "Gentlemen'-agreement" assinado entre os dois governos, foi estabelecida uma quota limitando a emigração para os Estados Unidos, limitação que foi reafirmada em 1924 pelo Imigration Act daquele ano. [9]

Encontrando dificuldades crescentes no Canadá, nos Estados Unidos e em países da América Central, as agências particulares promotoras da emigração japonesa voltaram-se para o Brasil.

Na verdade, as condições no Brasil eram propícias ao recebimento de emigrantes. Abolida a escravidão em 1888 e em face do "boom" da lavoura cafeeira no Estado de São Paulo, tornou-se indispensável obter mão de obra no exterior a fim de substituir a mão de obra escrava. Nas últimas duas décadas do século IX aumentou o movimento de emigrantes, sobretudo europeus, que se dirigiam para as lavouras de café, com grande predominância dos italianos no primeiro período.

Em 1871 o governo paulista abriu um crédito para pagamento de passagens dos emigrantes. Os próprios agricultores paulistas organizaram uma associação privada para promover a emigração. O Governo do Estado construiu uma hospedaria para emigrantes na capital. Em 1895 o governo estadual foi autorizado pelo legislativo a subsidiar a vinda de 1.600 emigrantes que viessem do continente europeu, americano ou africano.

A grande preponderância de emigrantes no primeiro período, como dissemos, foi de italianos — cerca de 30% na primeira década (1870-1880) — chegando depois a 78%, 58% e 47% nas décadas seguintes. Com a redução da entrada de emigrantes italianos, intensificou-se a pressão no sentido de trazer maior número de emigrantes de outras procedências.

Em 1908 foi assinado o primeiro contrato para propaganda de consumo de café no Japão pelo Governo do Estado de São Paulo, embora já tivesse havido entendimentos desde 1894 para introdução de emigrantes japoneses, pois, naquele ano, um deputado japonês havia percorrido os Es-

tados de Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e São Paulo e informado que o Estado de São Paulo tinha o maior futuro para os emigrantes japoneses.

Em 1897 foi assinado o primeiro contrato entre uma firma privada de São Paulo e uma empresa japonesa para a vinda de 1.500 a 2.000 japoneses para o Brasil. A idéia é de que esses japoneses regressassem depois ao seu país, tratando-se portanto de uma emigração temporária semelhante à que ocorrera para outros pontos do continente americano.

No Japão eram oferecidas facilidades àqueles que se decidissem a emigrar para o Brasil, mas apesar de várias tentativas particulares, e em vista das dificuldades encontradas nos primeiros anos do século XX, só em 1907 apareceu a primeira legislação federal e do Estado de São Paulo regulamentando a vinda de emigrantes. Com o fim de estimular o movimento emigratório o Governo do Estado de São Paulo se reservava o direito de subsidiar as Companhias de navegação que trouxessem emigrantes. De acordo com a legislação recém aprovada, o Governo do Estado assinou contratos com várias companhias de navegação estabelecendo as condições para a contratação e viagem dos emigrantes.

Pode-se dizer, portanto, que no início, a emigração japonesa para o Brasil foi promovida, simultaneamente, por empresas japonesas e pelas autoridades e empresas brasileiras. Com o passar dos anos, gradualmente, a vinda de trabalhadores agrícolas para o Brasil tomou uma forma contínua e organizada, já então sem subsídios brasileiros, mas com ajuda e financiamento das autoridades do Japão.

IV

A crise de 1929, a queda das exportações e do preço do café, e o desemprego dos trabalhadores nacionais, provocaram uma mudança na atitude brasileira que era normalmente favorável à emigração de estrangeiros.

A partir de 1924, quando o governo japonês passou a financiar os emigrantes japoneses para o Brasil, o número de japoneses começou a crescer rapidamente e de 866 em 1923, passou para cerca de cinco mil em 1924, cerca de dez mil anuais em 1927, quinze mil em 1932 e mais de 21 mil por ano em 1933 e 1934.

Na nova Constituição Brasileira de 1934, por proposta do eminente cientista Miguel Couto, foi incluído um artigo estabelecendo que a "entrada de emigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo porém, a corrente imigratória de cada país, exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinqüenta anos. É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena". Compete à União, privativamente, toda a legislação relativa à emigração e imigração "que deverá ser regulada e orientada, podendo ser proibida totalmente em razão da procedência."

Essas disposições que restringiam a vinda de estrangeiros em geral foram adotadas depois de um intenso debate na Assembléia Constituinte, nos jornais, em livros, etc. O tema predominante nas discussões era a imigração japonesa, que havia aumentado rapidamente nos últimos anos, superando os imigrantes tradicionais (portugueses, italianos, alemães). O "perigo amarelo" era descrito em cores dramáticas nas publicações de época que destacavam a resistência dos japoneses ao processo de assimilação na comunidade brasileira. [10]

Em 1937 a nova Constituição manteve basicamente os dispositivos da Constituição de 1934. Foram adotados, além da organização do Departamento Nacional e de Imigração e do Conselho de Imigração e Colonizações, numerosos regulamentos e medidas administrativas com o objetivo claro de restringir e coordenar a entrada de imigrantes, promover a eliminação de quistos raciais e promover a assimilação dos imigrantes à comunidade nacional brasileira. A segunda guerra mundial (1939-1943) e o alinhamento do Japão entre as potências do Eixo, deu lugar à intensificação de medidas restritivas da imigração japonesa e de providências no sentido de deslocar os japoneses de posições consideradas "perigosas" (proximidades do litoral, aeroportos, instalações navais e militares, etc.). De 6.400 pessoas por ano em 1935, a imigração japonesa para o Brasil caiu para 1.350 durante o ano de 1941. Essa rápida diminuição pode também ser atribuída ao começo da emigração japonesa para a Manchúria, que havia sido tomada dos chineses.

Depois do ataque de Pearl Harbor em dezembro de 1942, e sobretudo depois do rompimento de relações diplomáticas entre o Brasil e o Japão, poucos meses depois, muitos japoneses não naturalizados foram presos, outros foram colocados sob vigilância da polícia. Os barcos de pesca de propriedade dos japoneses (que poderiam ser utilizados como pontos de reabastecimento de combustível para os submarinos de países do eixo) foram proibidos de se fazer ao mar. Os bancos de propriedades dos japoneses e várias companhias japonesas, do mesmo modo que os bancos de companhias alemãs e italianas, sofreram a "intervenção" do Governo Federal. [1]

Ao término da Guerra Mundial em 1945, vários membros de uma sociedade terrorista chamada "Shinto Remmei" se recusaram a aceitar o fato de que o Japão tinha sido derrotado. Vários colonos japoneses que não concordaram com a posição desses terroristas, foram assassinados. Mesmo quando fotografias publicadas nos jornais com a cerimônia de rendição dos militares japoneses, a bordo do cruzador norte-americano "Missouri", eram mostradas aos colonos japoneses, os membros do grupo terrorista asseguravam que as fotografias mostravam exatamente o contrário: chefes militares aliados rendendo-se ante os comandantes japoneses. As autoridades brasileiras, especialmente na área de São Paulo, tiveram de promover um esforço especial de informações nas áreas colonizadas pelos japoneses a fim de contra atacar os esforços da sociedade terrorista "Shinto Remmei".

V

Embora a II Grande Guerra tenha terminado em 1945, as relações comerciais entre o Brasil e o Japão recomeçaram praticamente em 1949. Quando o Tratado de Paz entre as potências aliadas (inclusive o Brasil) foi assinado em 1952, em São Francisco, as relações entre o Brasil e o Japão tomaram novamente uma tendência favorável.

Essa intensificação dos laços comerciais foi facilitada pela presença no Brasil de um grupo considerável (estimado hoje em cerca de 700 mil) de japoneses e descendentes de japoneses. Desse total, calcula-se que 150 mil são emigrantes japoneses, e 530 mil "Nissei", e "gossei" (5.ª geração de filhos, netos e bisnetos de japoneses).

Como era de esperar, durante os primeiros anos da década dos 50, as relações entre o Brasil e o Japão foram fortemente influenciadas pelas difíveis condições de comércio internacional do Brasil, especialmente pela crise da balança de pagamentos. Preocupado com o agravamento do deficit da balança comercial, o Governo brasileiro impôs gradualmente numerosas restrições ao comércio externo. As relações comerciais com o exterior ficaram sujeitas a um sistema complexo de acordos bilaterais, geralmente acompanhado de um mecanismo de compensação de pagamentos. As importações ficaram limitadas quase exclusivamente a matérias primas e equipamentos indispensáveis ao processo de industrialização, que obedecia a uma política deliberada de "substituição das importações". O objetivo fundamental dessa orientação era reduzir a dependência do processo de desenvolvimento do país, dos recursos provenientes do comércio internacional.

As trocas entre o Brasil e o Japão durante esse período (1950-1950) não ofereciam muitas alternativas, uma vez que o Brasil não estava em condições de exportar muitas das matérias primas necessitadas pelo Japão e os equipamentos produzidos pela indústria japonesa não eram suficientemente conhecidos no Brasil.

Em 1965 uma Missão Comercial Brasileira de alto nível viajou ao Japão sob a chefia do próprio Ministro da Indústria e Comércio, Sr. Napoleão Alencastro Guimarães. A Missão incluia representantes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, da Marinha, do Departamento Nacional de Estradas de Ferro, do Departamento Nacional de Portos, da Escola Nacional de Engenharia, etc. A visita dessa Missão contribuiu para o fortalecimento das relações entre os dois países porque trouxe às autoridades e industriais brasileiros um melhor conhecimento das possibilidades da indústria pesada japonesa para fornecer os equipamentos necessários ao esforço de industrialização do Brasil.

O primeiro sinal e o primeiro exemplo do crescente interesse do Japão em fazer investimentos no Brasil foi a decisão de participar substancialmente no projeto da Usina Siderúrgica de Minas Gerais (USIMINAS) em 1967, usina que se tornou rapidamente na segunda maior do Brasil. Pouco depois outro grande projeto, o estaleiro da Ishikawajima assinalou

a presença do capital e do "know-how" japoneses na indústria de construção naval brasileira, a qual se expandiu rapidamente nos últimos dez ou quinze anos em função dos incentivos financeiros e das garantias de encomendas asseguradas pelo Governo brasileiro e por organizações governamentais.

Entre 1960 e 1966 as exportações e importações entre os dois países se mantiveram em níveis relativamente modestos (cerca de 80 ou 90 milhões de dólares nos dois sentidos), em parte como conseqüência das dificuldades da balança de pagamentos do Brasil mas também como resultado do declínio da atividade econômica durante a primeira metade da década de 60. A partir de 1967/1968 houve uma melhora substancial na taxa de crescimento econômico no Brasil e uma expansão considerável de seu comércio com o Japão. Paralelamente, acelerou-se o fluxo de investimentos japoneses para o Brasil.

As taxas de crescimento de PNB do Brasil entre 1968 e 1973 foram as seguintes:

Anos	*Taxa de crescimento do PNB*	*Anos*	*Taxa de crescimento do PNB*
1966	9,3%	1971	11,3%
1969	9,0%	1972	10,4%
1970	9,5%	1973	11,4%

Provavelmente como conseqüência do fato de que o Brasil dispõe de uma constelação de recursos naturais superiores à do Japão, o Brasil conseguiu manter esse ritmo de crescimento com uma taxa de investimento de apenas 17% enquanto o Japão tinha de poupar cerca de 35% do seu produto nacional bruto para atingir durante os últimos anos taxas equivalentes de crescimento.

O comércio entre o Brasil e o Japão cresceu rapidamente nos últimos 10 anos. Até 1965 o nível global de comércio era da ordem de 80 milhões de dólares por ano, enquanto no período de 1967 a 1971 a média anual chegou a cerca de 223 milhões de dólares. Tudo indica que o nível total de comércio entre os dois países em 1974 provavelmente excederá 1 bilhão de dólares nos dois sentidos.

É importante notar também que o comércio entre o Brasil e o Japão aumentou não somente em termos absolutos mas também em termos relativos: cada país se tornou relativamente mais importante para o comércio exterior do outro. O Japão absorvia cerca de 4.6% das exportações brasileiras em 1969 e em 1973 essa percentagem subia para 7.1%. Se se tem em consideração que essa última percentagem se aplica a um volume total de exportações da ordem de 6.199 milhões de dólares, enquanto a percentagem menor se referia a 2.311 milhões de dólares, é fácil verificar a importância do comércio com o Japão dentro da estrutura geral do comércio exterior brasileiro.

EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA O JAPÃO

Anos	Volume (em US$ mil)	Como percentagem das Exportações totais do Brasil
1969	105.287	4,6%
1970	144.940	5,3%
1971	158.387	5,5%
1972	180.006	4,5%
1973	437.562	7,1%

Por outro lado, as importações de produtos japoneses aumentaram quase no mesmo ritmo das exportações brasileiras, como se pode verificar do quadro seguinte:

EXPORTAÇÕES JAPONESAS PARA O BRASIL

Anos	Volume (em US$ mil)	Como percentagem das importações totais do Brasil
1969	94.561	4,7%
1970	159.314	6,4%
1971	228.891	7,1%
1972	322.700	7,6%
1973	538.007	8,9%

Enquanto o comércio exterior do Brasil aumentava cerca de três vezes o período de cinco anos (de 4.3 para 12.2 bilhões de dólares), o comércio com o Japão aumentou cerca de 4,6 vezes (de 200 milhões para 976 milhões de dólares).

Um quadro semelhante poderia ser apresentado para descrever a crescente importância do Brasil no comércio exterior do Japão.

É importante também mencionar os vínculos culturais e de outra natureza existentes entre o Brasil e o Japão, como resultado da circunstância especial que o Brasil é o único país do mundo que vem recebendo (sem preconceitos) um número substancial de emigrantes japoneses. É provável que esses laços tenham contribuído não só para estimular as exportações de produtos manufaturados japoneses como para aumentar os investimentos de recursos financeiros do Japão em empresas localizadas no Brasil.

Em 1969 as exportações japonesas para o Brasil representavam apenas 0,6% das exportações totais do Japão, enquanto em 1973 essa percentagem havia aumentado para 1.48%. Por outro lado, as importações japonesas do Brasil, que em 1969 representavam apenas 0.88% das importações totais do Japão, chegaram a 1.35% em 1973. Todos esses

números mostram a crescente importância que o comércio entre os dois países representa para cada um deles.

No caso do Japão, as importações de produtos brasileiros abrangem sobretudo matérias primas (minério de ferro 21%; algodão 7.12% e gêneros alimentícios (soja 14.8%; açúcar 11%; café 6.65%; carne 6.23%). No caso do minério de ferro, as exportações brasileiras para o Japão são feitas através de contratos de longo prazo assinados entre os produtores brasileiros e as grandes fábricas de aço do Japão. Esses contratos são feitos geralmente por período de 10 a 15 anos (com cláusula de aumento ou redução de cerca de 10% em cada ano) e conseqüentemente asseguram uma relativa estabilidade no fluxo de exportações brasileiras para o Japão de um dos mais importantes itens do comércio exterior brasileiro. Embora mais próximo de outras fontes de matérias primas (Austrália, Indonésia, Filipinas, por exemplo) o Japão, dentro do quadro de total dependência de suprimento de produtos minerais e alimentícios, manterá, no futuro, a política de diversificação de fontes de abastecimento, às vezes vinculados a projetos de investimento. [12]

No caso das importações brasileiras provenientes do Japão a lista é mais variada. Apenas um produto (chapa de aço) representa cerca de 10% do comércio. Mas todos os demais produtos representam pequenas participações, geralmente menos de 1 ou 2%.

Um outro acontecimento importante tem sido a considerável diversificação do comércio exterior brasileiro entre 1971 e 1973. A importância relativa do mercado dos Estados Unidos diminuiu, enquanto aumentava a importância relativa do Japão (de 6.6% para 7.6%), dos países do COMECON e da Comunidade Econômica Européia.

Creio que se pode dizer que o aumento dos investimentos japoneses no Brasil nos últimos anos foi provavelmente o fator mais importante para o fortalecimento das relações entre os dois países, não somente por causa do volume desses investimentos mas também porque eles se concentraram *nos setores mais dinâmicos da economia brasileira.*

Deve-se reconhecer que o fluxo de capital japonês para o Brasil ocorreu num período em que o fluxo dos investimentos estrangeiros em geral, para o Brasil, aumentaram de um modo geral. De acordo com as estatísticas do Banco Central, os investimentos estrangeiros no Brasil subiram em 1972 cerca de 17% comparados com o ano anterior. Em 1973 os investimentos estrangeiros aumentaram novamente em cerca de 35% tendo chegado a um volume total de 4.5 bilhões de dólares no fim de 1973, incluindo os empréstimos diretos no Brasil nem sempre coincidem com as estatísticas das exportações de capital dos países industrializados, porque esses últimos em geral incluem não somente capital de risco mas também os financiamentos. Algumas vezes, mesmo empréstimos a curto prazo para capital de giro de empresas estrangeiras localizadas no Brasil são incluídos nessas estatísticas. De qualquer modo, o Japão e a Suíça foram os dois países que mostraram o maior aumento em investimentos diretos no Brasil durante os últimos dois ou três anos.

Os investimentos estrangeiros foram canalizados para os mais variados setores da economia brasileira, porém, de modo geral, se concentraram na indústria química e na petroquímica (17%), na indústria de equipamento de transporte (13%), construção civil e imóveis (6.1%), equipamento elétrico e de comunicações (7.3%) indústria mecânica (5%) e outras instituições (5.1%).

Com alguma diferença em relação aos investimentos de outros países, os investimentos japoneses se concentraram na construção naval, indústria siderúrgica, indústria de madeira, indústria têxtil, indústria mecânica, serviços financeiros, comércio e exportação.

De acordo com as estatísticas brasileiras, os investimentos japoneses diretos atingiram cerca de 318 milhões de dólares em 1973, dos quais mais de 40% foram aplicados na construção naval, na indústria siderúrgica e na indústria mecânica. Por outro lado, de acordo com as fontes japonesas, os investimentos no Brasil teriam atingido naquele ano, mais de 600 milhões de dólares.

Mesmo sem uma análise mais detalhada das diferenças entre as cifras brasileiras e as dos japoneses, pode-se dizer que enquanto os investimentos estrangeiros no Brasil aumentaram de cerca de 55% entre 1971 e 1973, os investimentos japoneses aumentaram cerca de 155%, isto é, a um ritmo três vezes mais rápido. Esta disparidade aparece mais claramente nos últimos dois anos: enquanto os investimentos japoneses em 1972 representavam 5.66% dos investimentos estrangeiros no Brasil, em 1973 eles passaram a representar 6.95% tendo crescido num ano só, cerca de 65,1%. Em certas áreas da economia brasileira, tais como a indústria química e petroquímica, a indústria de alimentos, a agricultura e a pecuária, a taxa de crescimento foi superior a 300%. Um fato realmente extraordinário foi o aumento dos investimentos japoneses em serviços financeiros (3.311%), no comércio de exportações e importações (1.196%), setores em que os níveis realmente excepcionais só podem ser explicados tendo em vista o verdadeiro "boom" que ocorreu no comércio exterior do Brasil naquele ano e o baixo nível de investimentos japoneses nesses dois setores, no passado.

Apesar dos últimos acontecimentos e das conseqüências dos altos preços do petróleo que afetaram tanto a economia brasileira quanto a economia japonesa, novos investimentos de considerável importância estão programados nos setores da siderurgia, da indústria química e petroquímica, celulose e papel, e na indústria de alumínio.

Na maioria dos casos, os capitais japoneses que se dirigem para o Brasil são investidos em novas fábricas ou na expansão de fábricas já existentes. Entretanto em alguns casos, houve simplesmente transferência de controle de determinados Grupos Nacionais para Grupos Japoneses.

Uma outra característica importante dos investimentos japoneses no Brasil, é que em quase todos os casos existe uma associação com grupo nacional brasileiro, seja Grupo privado ou empresa de economia mista

controlada pelo governo. Um caso típico de "joint-venture" com participação governamental é a Usiminas.

Nos últimos anos ocorreu um aumento considerável na participação do capital japonês na indústria petroquímica na região do Nordeste brasileiro, onde normalmente três Grupos se associam nos empreendimentos: a sociedade de economia mista PETROQUISA, ou uma de suas subsidiárias, um Grupo privado brasileiro e um Grupo japonês. Embora os japoneses sempre aceitem uma posição minoritária nessas "joint-ventures", normalmente os projetos incluem a utilização de equipamento, engenharia, processo e know-how japoneses. A administração dos empreendimentos é confiada a qualquer dos três Grupos, dependendo do grau da complexidade de cada projeto, da importância da participação privada ou do governo, etc.

Em conseqüência da rápida expansão das relações comerciais entre o Brasil e o Japão e do aumento do volume de investimentos diretos, tornou-se necessário estabelecer um mecanismo através do qual Grupos privados no Brasil e no Japão poderiam discutir os problemas que inevitavelmente ocorrem nessas ocasiões. Um Comitê empresarial japonês-brasileiro foi estabelecido em 1973 em Tóquio e realizou sua primeira reunião no Rio de Janeiro em agosto de 1974. A essa reunião compareceram vinte e seis Diretores de importantes companhias japonesas com investimentos no Brasil. Esse Comitê funciona no Japão como parte do KEIDAREN (Federação das Organizações Econômicas) e no Brasil como parte da Confederação Nacional da Indústria, que dispõe de um Departamento organizado especialmente para prestar apoio técnico e administrativo aos Comitês bi-nacionais de industriais.

Durante a reunião realizada no Rio de Janeiro, foram discutidos abertamente os problemas decorrentes dos investimentos japoneses no Brasil. De um modo geral, foi reconhecida a importância desses investimentos, especialmente nos setores básicos e dinâmicos da economia brasileira, tais como indústria petroquímica, indústria de mecânica pesada, siderurgia e construção naval. Houve entretanto, observações críticas a respeito da expansão indiscriminada dos investimentos japoneses (e na verdade, dos investimentos estrangeiros em geral), em setores nos quais as indústrias brasileiras estão operando adequadamente, com o resultado de que esses investimentos estrangeiros sobrecarregam desnecessariamente o balanço de pagamentos do Brasil com remessas de royalties, lucros e amortizações. O setor de serviços (serviços financeiros, por exemplo), e a construção civil, foram setores nos quais os industriais representados naquela reunião consideraram indesejáveis os investimentos japoneses, que não traziam nenhuma nova tecnologia e que poderiam aumentar a competição já existente naquelas áreas.

Além disso, foi assinalada a necessidade de uma maior integração das indústrias japonesas dentro da comunidade brasileira, a melhoria da qualidade do pessoal de alto nível administrativo nas indústrias, e a necessidade de um emprego de maior número de pessoal técnico e administrativo brasileiro, no nível de executivos. O comportamento das companhias "trad-

ings" japonesas, com seus métodos agressivos e a sua preocupação de lucros rápidos provenientes da especulação generalizada com mercadorias, durante os dois últimos anos, foi assunto sujeito a críticas por parte de jornais e de industriais durante as reuniões com os empresários brasileiros. [13]

A dificuldade do balanço de pagamentos do Brasil decorrente dos elevados preços do petróleo, levaram as autoridades brasileiras a adotar uma política seletiva em relação às propostas de investimentos estrangeiros. Essa maior seletividade afetará somente as áreas nas quais novos investimentos serão autorizados, a escolha do equipamento a ser importado, a fixação de royalties, e das condições de pagamento, assim como as despesas com assistência técnica estrangeira.

Problemas dessa natureza — que afetarão certamente todos os investimentos estrangeiros — provavelmente vão afetar também os investimentos japoneses que são aqueles que demonstraram uma taxa mais elevada de crescimento e dinamismo durante os últimos anos.

Por outro lado, o Japão foi gravemente afetado pela alta de preço de petróleo e os investimentos japoneses no exterior estão sendo reexaminados. Apesar disso o Japan External Trade Organization (JETRO) declarou recentemente que o Brasil, que já é o terceiro entre os países que mais recebem capital japonês, ocupará no futuro próximo, o segundo lugar, vindo logo após, os Estados Unidos.

Notas bibliográficas

[1] Dunne, S.J., George — *A Generation of Giants: The story of the Jesuits in China in the last decades of the Ming dinasty.* University of Notre Dame Press. Indiana, 1962. p.ç. 234-235.

[2] Martins, Armando — *Portugal e Japão: subsídios para a história diplomática.* Agência Geral do Ultramar. Lisboa, 1955. p. 9.

[3] Ibidem.

[4] Boxer, C.R. — *The Christian Century in Japan* (1549-1650). University of Califórnia Press. Cambridge University Press, Berkeley, 1951

[5] Nogueira, Arlinda Rocha — *A imigração japonesa para a lavoura cafeeira paulista (1908-1922).* Universidade de São Paulo, São Paulo, 1973. p. 57.

[6] Mendonça, Salvador de — *Trabalhadores asiáticos.* Novo Mundo, New York, 1879.

[7] Oliveira Lima, M. — *Nos Estados Unidos: impressões políticas e sociais.* F.A. Brockhaus, Leipzig, 1899. p. 81.

[8] ———— *No Japão.* Laemmert & Cia., Rio de Janeiro, 1903.

[9] Daniels, Roger — *The politics of prejudice: the anti-japanese movement in California and the struggle for Japanese exclusion.* University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1962.

[10] Moraes, Carlos de — *O perigo amarelo.* Livraria do Globo, Porto Alegre, 1934. 2.ª edição. Há vários outros livros na mesma linha, tais como: *A Ofensiva japonesa no Brasil,* do mesmo autor; *O perigo amarelo,* de William Brown e *O perigo japonês* de Vivaldo Coaracy (1942).

[11] Loewenstein, Karl — *Brazil under Vargas.* Macmillan, New York, 1942, p. 177.

[12] Delassus, J. — *Le Japon, monstre ou modêle?* Hachette, Paris, 1970.

[13] "O Globo" e o "Estado de São Paulo" de 29 de agosto de 1974.

OUTROS LIVROS E PUBLICAÇÕES CONSULTADAS:

— Centro de Estudos Nipo-Brasileiros — *O Japonês em São Paulo e no Brasil.* São Paulo, 1971.

Johnson, John J. (Editor) — *Continuity and change in Latin America* — "Latin America and Japan compared" by Ronald P. Dore.

Loftin, Marion T. — *The japanese in Brazil, a study in immigration and acculturation.* Ann Arbor. University microfilms.

Normano, J.F. and Antonelo, Gerb — *The japanese in South America.* New York, John Day, 1943.

Saito, Hiroshi — *O Japonês no Brasil: estudo de mobilidade e fixação.* Editora "Sociologia e Política", São Paulo, 1961. 238 p.

Wagley, Charles — *An introduction to Brazil.* Columbia University Press, New York, 1963.

Willems, Emilio — "Immigrants and their assimilation in Brazil. (in *Brazil — Portrait of half a continent* — T. Lynn Smith and Alexander Marchant).

Schaden, Egon — "Aculturação de alemães e japoneses no Brasil" in *Assimilação e integração dos japoneses no Brasil.* Editora Vozes de Petrópolis, 1973.

Figueiredo, Tenente Cel. José de Lima — *O Japão por dentro.* São Paulo. Cia. Editora Nacional, 1944.

Kahn, Herman — *Japão superpotência: o advento do superestado japonês.* São Paulo, Ed. Melhoramentos, 1970.

Haring, Richard — *Japan, images and realities.* New York, Alfred Knopf, Inc., 1969.

Haushofer, Karl — *Le Japon et les japonais: geopolitique du Japon.*

Zitzscha, Anton — *Le Japon dans le monde.* 1934.

Stoddard, Lothrop — *The rising tide of color against white world supremacy.* New York, Scribner, 1920. (Um livro clássico cujo tema principal pode ser resumido nesta frase: "Colored migration is a universal peril, menacing every part of the white world... There is a immediate danger that the white stocks be swamped by asiatic blood."

Litvak, Isaiah A. e Maule, Christopher J. — *"Japan's Overseas Investments"* no volume 46, número 2 da revista "Pacific Affairs", Summer, 1973.

— Documentos apresentados na Confederação Nacional da Indústria (Paulo Iokota — "Os investimentos japonezes na economia brasileira") e no Seminário da Universidade La Trobe, Melbourne (K. D. Thomas — Indonésia and Brazil: is there a case for comparison?; Fuad Assam — Indonésia and Japan: a special relationship; H.W. Arndt — Development and equality: the Indonesian case; a "Mitsui Bank monthly review" (número de agosto de 1974); os "Guidelines for investment activities in developing countries" (de junho de 1973), aprovadas pela Keidaren; a publicação do MITI "A vision of Japan's Industrial Structure" de maio de 1974; o suplemento especial do "Jornal do Brasil" de 16 de setembro de 1974: "Japão: o mundo é a sua fronteira"; o suplemento especial "A survey of Japan" do *Economist* de Londres (31 de março de 1973).

PODER NEGOCIADOR LATINOAMERICANO

Marcelo E. Aftalión

1. *Introdução*

Os povos em seu futuro histórico vão formando diversas unidades políticas e econômicas, em função dos diversos acontecimentos com os quais se vão defrontando. Partindo deste ponto de vista, a história universal pode traduzir-se na incessante evolução e transformação daquelas unidades; impérios que se constituem e logo se desmembram; alianças e contra-alianças políticas e militares; blocos e unidades econômicas; estados que surgem na arena internacional, enquanto outros desaparecem pela conquista, a dominação e o aniquilamento. Uma perspectiva ampla — no tempo e no espaço — independente da contingência de qualquer momento histórico, permite apreciar que o mapa-mundi desconhece permanências geográfico-políticas e geográfico-econômicas e na verdade registra mutações constantes.

Na medida em que possamos desembaraçar-nos mentalmente da aparente estruturação atual do mundo, entendida como uma divisão entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, será mais fácil situarmo-nos na realidade presente e nas perspectivas futuras da América Latina.

Devemos reconhecer que tal atitude mental não é fácil. De fato, existe certa relação entre os diferentes fenômenos sociais e humanos, de tal maneira que os fatos e estruturas pertencentes ao âmbito político e econômico têm relação com o âmbito individual e psíquico. Assim, por exemplo, são bem conhecidos os trabalhos que se referem à necessária adaptação do caráter das pessoas à estrutura social da qual fazem parte. [1]

Do mesmo modo, a configuração social, política e econômica de determinada época e lugar estão ajustadas com estruturas mentais e ideo-

[1] Veja, por exemplo, H. Gerth, C. Wright Mills — "Character and Social Structure", Routledge and Kegan Paul, Londres, 1954.

lógicas que são funcionais para a manutenção para aquela configuração. Estas estruturas mentais e ideológicas se baseiam e se firmam com tal intensidade (devido à sua funcionalidade), que se torna difícil modificá-las, mesmo quando já não respondem a uma nova configuração social, política e econômica vigente. Acontece que a transformação em tal configuração é mais rápida do que a relativa às estruturas mentais e ideológicas. Trata-se da chamada "assincronia na mudança".[2]

Em todo caso, acreditamos que vale a pena realizar o esforço de tomar consciência, sem preconceitos, da atual situação econômica e política mundial para assim poder compreender o papel que cabe à América Latina e as possibilidades que tem de tirar proveito, em benefício próprio, do seu potencial como região. Neste trabalho procuramos esboçar algumas idéias relativas a essas possibilidades, partindo do pressuposto de que haverá árduas negociações e confrontações na arena mundial e estabelecendo como hipótese que o poder negociador latinoamericano aumentará, na medida em que os países latino americanos atuem conjuntamente. Isto equivale a dizer que nos ocuparemos da integração latino-americana em sua dimensão externa.[3]

2. *Política e Economia depois da II Guerra Mundial*

Para situar o assunto e penetrar na problemática econômico-política internacional da atualidade, devemos remontar, previamente, ao remanejamento que se produziu ao terminar a II Guerra Mundial.

Do ponto de vista político, a Conferência de Ialta[4], entre Roosevelt, Churchil e Stalin, realizada em fevereiro de 1945, significou, entre outras coisas, a repartição do mundo entre as grandes potências.[5] Foram delimitadas as respectivas zonas de influência, pelo menos as principais. Está claro que não puderam prever todos os casos, e nem ao menos houve acordo total sobre as situações pré-estabelecidas. A prova disto é que as divergências começaram a fazer-se sentir na Conferência de Postdam, celebrada em julho-agosto de 1945.

---

2 Ver Peter Heintz, "Curso de Sociologia"", EUDEBA, Bs. Aires, 1965.

3 A integração latinoamericana amplia, assim, sua concepção e sua esfera de atuação, já que passa a constituir um processo que não se restringe apenas ao que acontece *dentro* do espaço econômico integrado, mas também a uma estratégia que engloba uma ação deliberada e coordenada *fora* da região.

4 A Conferência de Ialta havia sido precedida de várias outras reuniões, como as Conversações de Moscou (outubro de 1943), a Conferência do Cairo (novembro de 1943, com a participação de Roosevelt, Churchill e Chang-Kai-Shek), a Conferência de Teerã (novembro-dezembro de 1943, com a participação de Roosevelt, Churchill e Stalin), a Conferência de Dumbarton Oaks (agosto-outubro de 1944, entre os Estados Unidos, Grã Bretanha, China e União Soviética), novas conversações em Moscou (dezembro de 1944, entre Churchill, Eden e Stalin, em que se delimitaram a zona de influência britânica e a zona de influência soviética nos Balcãs). Em todas essas reuniões uma das principais preocupações foi o reconhecimento e demarcação de países e zonas de influência.

Em resumo, o mundo ficou dividido, praticamente, em dois: de um lado os países "comunistas", liderados pela União Soviética; de outro, os países de "economia de mercado" ou "capitalistas", liderados pelos Estados Unidos, Oriente e Ocidente. Quanto ao mundo ocidental (no qual ficou incluída a América Latina), a liderança exclusiva dos Estados Unidos se impôs sobre as pretensões de outros países — como a Grã Bretanha e França — como conseqüência de seu poderio econômico e, em última análise, em virtude de sua indiscutível primazia militar — baseada na energia nuclear. Esta primazia transformou-o na única segurança eficaz do Ocidente ante uma eventual agressão comunista. Os Estados Unidos passaram a ser o supremo guardião do mundo ocidental, assim como a União Soviética passou a ser o mesmo com relação aos países comunistas. O mundo era bipolar. Esta bipolaridade era sumamente estrita. Os dois mundos eram compartimentos quase estanques. Existia muito pouca ação entre ambos e suas relações eram muito pouco fluídas. A bipolaridade implicava também numa polarização: uma espécie de maniqueísmo implícito fazia com que cada grupo — sobretudo em seu centro — se visse a si mesmo como "branco" e ao outro como "negro". Não se admitiam matizes intermediários. As potências líderes exigiam lealdades incondicionais, tanto a nível individual como a nível de país. Todos eram considerados como súditos e deviam comportar-se como tais. O receio e a desconfiança entre ambos os mundos, a obsessiva preocupação por não ceder um palmo, foram campo fértil para que a "guerra Fria" dominasse o cenário mundial.

Do ponto de vista econômico, ficando o mundo dividido em dois e dada a localização da América Latina, interessa saber qual foi a ordem que se instituiu no mundo capitalista — o dos países de economia de mercado. [6]

O sistema econômico do mundo capitalista, depois da II Guerra Mundial, foi sendo organizado de tal maneira que os países industrializados, ou seja, os países desenvolvidos, encontraram a maior fluidez possível em suas transações econômicas internacionais.

---

[5] Quando em junho de 1945 se criou a Organização das Nações Unidas, estabeleceu-se um órgão político máximo, de caráter permanente, chamado Conselho de Segurança, integrado por 15 membros, cinco dos quais deviam ser: Estados Unidos, União Soviética, Grã Bretanha, França e China Nacionalista. O "direito ao veto" foi outorgado a estes últimos cinco membros, já que as decisões deviam ser aprovadas com o assentimento de cada um deles. Assim se consagrava juridicamente a estratificação política internacional. Como se verá mais adiante, foram os Estados Unidos e a União Soviética os que, em última instância, adquiriram o máximo poder real (econômico e militar).

[6] Veja especialmente o doc. CEPAL/UNCTAD/PNUD-RLA-72/098, *"Objetivos e Metas das negociações comerciais multilaterais,"* 30 de maio de 1973. Veja também Gérard Marcy, "Economia Internacionale", Paris, Presses Universitaires de France, 1965; M. A. G. van Meerhaeghe, "International Economic Institucions", New York, St. Martin's Press, 2nd. Ed., 1971; Jacques A. L'Huillier, "Teoria y práctica de la cooperación económica internacional," Barcelona, Ed. Luis Miracle, 1962; Gérard Curzon, "La diplomacia del comercio multilateral," México, Fondo de Cultura Económica, 1969.

Foi assim que se tomaram medidas de ordem monetária e comercial. No que diz respeito à parte monetária, liberaram-se os intercâmbios, eliminando-se os controles de câmbio e os contingenciamentos e, estabelecida a conversão das moedas, as paridades monetárias se estabilizaram. Do ponto de vista comercial, foram sendo rebaixadas e eliminadas as tarifas aduaneiras. Partindo de um ponto de vista institucional, houve dois mecanismos fundamentais para aqueles propósitos: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT).

O FMI foi criado na Conferência de Bretton Woods (julho de 1944), teve existência legal em fins de 1945 e começou a funcionar em meados de 1946.[7]

Com o FMI tenta-se fundamentalmente evitar as desvalorizações monetárias competitivas, assim como os tipos de câmbio flutuante, que haviam causado grande prejuízo ao comércio internacional, antes da II Guerra Mundial. O FMI deve procurar minimizar os desequilíbrios nas balanças de pagamento, para o que deve colocar seus recursos à disposição dos países membros.

Se bem que uma das principais razões para a criação do FMI (sobretudo em atenção ao interesse dos Estados Unidos) foi facilitar o comércio multilateral, ficou claro que fazia falta instituições mais específicas, para lograr tal propósito. Por isto se criou o GATT.

Em realidade, o propósito dos países industrializados, principalmente os Estados Unidos, era criar uma Organização Internacional de Comércio, para o que se convocou a Conferência de Havana (novembro de 1947 — março de 1948). Ali, os representantes de 53 países (17 dos quais pertenciam à América Latina), aprovaram a "Carta de Havana" com esse propósito, mas ela teria de ser ratificada pelos Governos respectivos. No entanto, foi o próprio Congresso dos Estados Unidos que mais se opôs à ratificação da Carta de Havana, alegando que a mesma encerrava certos mecanismos e princípios (como o das preferências aduaneiras e certas cláusulas de salvaguarda), que contrariavam a letra ou mesmo o espírito da cláusula da "nação mais favorecida", da qual os Estados Unidos eram firme defensor. Com respeito aos outros países, até meados de 1950 só a Austrália e a Libéria haviam ratificado. Foi assim que, em fins desse ano, o Presidente Truman retirou o projeto do Congresso, ficando a "Carta de Havana" definitivamente sepultada.

Durante todo o frustrado processo tendente à criação de uma Organização Internacional de Comércio, os países interessados haviam estado negociando concessões alfandegárias. Assim, em 1947, em Genebra, realizaram-se reuniões, tanto de um Comitê Preparatório daquela Organização, como dos países interessados, no intuito de reduzir tarifas de importação. Decidiu-se que as concessões outorgadas mutuamente pelos diversos países estariam resguardadas por um instrumento jurídico internacional: o Acordo

---

[7] Junto com FMI foi criado o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial), com o fim primordial de prover recursos financeiros e assistência técnica aos países sub-desenvolvidos.

Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT), que entrou em vigor a partir de 1948.

O Acordo Geral foi mais limitado que a Carta de Havana, pois só aproveitou — com certas modificações — as disposições desta última relativas à política comercial, deixando de lado disposições tão importantes como as referentes ao desenvolvimento econômico, ao emprego e aos acordos internacionais sobre produtos de base e as práticas comerciais restritivas.

Os objetivos do GATT, de acordo com sua apresentação, são atingir níveis de vida mais elevados, o pleno emprego, o aumento da renda real e a procura efetiva, a plena utilização dos recursos mundiais e o aumento da produção e das trocas de produtos. Os meios para alcançar esses objetivos seriam os "acordos destinados a obter, em base de reciprocidade e de vantagens mútuas, a redução substancial das tarifas aduaneiras e das demais barreiras comerciais, assim como a eliminação de tratamento discriminatório em matéria de comércio internacional."

O princípio fundamental do GATT é a "cláusula da nação mais favorecida," pela qual qualquer vantagem em matéria de direitos aduaneiros, concedida por um país em relação ao produto originário de outro país, fica automaticamente outorgado aos produtos similares oriundos ou destinados a outros países.

De acordo com o GATT, foram realizadas seis negociações comerciais multilaterais (o "round"): Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950), Genebra (1956), Dillon "round" (1960/61) e Kennedy "round" (1962/67).[8]

Em todas estas negociações foi se concretizando e firmando o maior poderio econômico dos países industrializados; as vantagens concedidas beneficiavam princípio de reciprocidade e vantagens mútuas e a técnica da negociação produto por produto, contribuiram para isso. Em realidade, o poder de negociação dos países industrializados é muito maior que o dos países subdesenvolvidos (entre os quais se encontra a América Latina). Os produtos de exportação dos países subdesenvolvidos não viam facilitado seu acesso aos mercados dos países industrializados; estes últimos, entre outra medidas, protegiam fortemente seus produtores agrícolas. Além disto, começaram a surgir os acordos preferenciais de comércio entre os países desenvolvidos (como o Mercado Comum Europeu e a Associação Européia de Livre Comércio), que marginalizavam ainda mais os países subdesenvolvidos dos benefícios do comércio internacional.[9] Os esforços dos países subdesenvolvidos para participar, em maior medida, do comércio internacional, também se viram frustrados quando, principalmente no "Kennedy Round," elaboraram listas de produtos de interesse especial para sua exportação, às quais os países desenvolvidos responderam com "listas de exceção." Nestas últimas listas incluíram produtos que qualificaram como "sensíveis" (por exemplo, artigos de couro e têxteis), nos quais os países subdesenvolvido haviam depositado grandes esperanças, uma vez que podiam competir favoravelmente com os mercados internacionais.

[8] Em 1973 começou em Tóquio a sétima negociação, também chamada "Nixon Round."

No que se refere ao "Kennedy Round," ficou patente que se empenharam ao máximo em solucionar os problemas dos países desenvolvidos — principalmente a liberação do comércio de certos produtos industriais.

Os países subdesenvolvidos emitiram então uma declaração conjunta na qual, entre outras coisas, decidiam: "Hoje, ao finalizar o 'Kennedy Round' de negociações, os países em desenvolvimento que participaram destas negociações desejam manifestar que os problemas mais importantes da maioria deles no campo comercial, que foram considerados dentro dos limites dessas negociações, ainda continuam sem solução. Estes países em desenvolvimento lamentam profundamente não estar em condições de repartir, na mesma medida, a satisfação dos países desenvolvidos ante a conclusão e os resultados do "Kennedy Round." Nesta ocasião, os países em desenvolvimento participantes desejam recordar que as partes contratantes que participaram da Conferência Comercial de 1962-1967 reconheceram que questões que são de importância capital para os países em desenvolvimento não foram resolvidas satisfatoriamente durante as negociações, tais como: a aplicação antecipada de concessões a favor dos países em desenvolvimento, a redução e eliminação de direitos no que concerne a produtos de particular interesse exportador para os países em desenvolvimento, produtos tropicais, acordos de produtos, compensação pela perda de preferências e eliminação de obstáculos aduaneiros." [10]

Uma idéia da evolução francamente desfavorável que teve o comércio mundial para os países subdesenvolvidos e para a América Latina em especial, pode apreciar-se no Quadro I.

QUADRO I

PARTICIPAÇÃO NAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS

(em porcentagem)

Ano	Países Desenvolvidos	Países Subdesenvolvidos Total	América Latina
1948	63	30	4
1960	67	21	7
1965	69	19	6
1970	72	17	5

Fonte: Reproduzido de CEPAL/UNCTAD/PNUD... op. cit.

[9] Os acordos preferenciais constituem uma das exceções mais importantes da cláusula da nação mais favorecida. Outra exceção importante é a regra do "principal abastecedor," por meio da qual se evita que um terceiro país possa desfrutar das concessões que um país outorgue a seu principal abastecedor de um determinado produto.

[10] Citado em CEPAL/UNCTAD/PNUD ... op. cit. p. 22.

De 1948 a 1970 a taxa anual de crescimento das exportações dos países desenvolvidos foi de 8,6%, enquanto que a do total do mundo subdesenvolvido foi de 5,3% e a da América Latina 3,8%.[11]

Também merece destaque a evolução da composição do comércio exterior, já que indica uma tendência desfavorável aos países subdesenvolvidos. Com efeito, dentro das exportações, foram os produtos manufaturados os que tiveram mais alta taxa de crescimento (12% anual), no período de 1950-1970. No início desse período, representavam 41% das exportações mundiais totais, proporção que subiu a 65% no fim do mesmo período. A taxa anual de crescimento das exportações de produtos alimentícios foi de 6,4% para o período mencionado e a de produtos primários somente de 4,9%.[12]

O comércio internacional de matérias primas merece parágrafo à parte, já que, como é sabido, as exportações da América Latina são constituídas principalmente pelos mencionados produtos. Os acordos internacionais relativos a diversos produtos básicos têm sido o principal instrumento tendente a ordenar o comércio internacional dos mesmos.[13]

Depois da I Guerra Mundial era evidente a preocupação pela grande oscilação dos preços das matérias primas. Como conseqüência, houve diversas iniciativas tendentes a estabilizar esses preços no mercado internacional. Assim se criaram organizações internacionais de produtos de borracha, açúcar, estanho e chá, com pouco êxito. Também foram assinados acordos intergovernamentais entre países exportadores e importadores de certas matérias primas (como o trigo e o açúcar), com os mesmos resultados negativos.

Posteriormente à II Guerra Mundial, as Nações Unidas ocuparam-se do problema — principalmente através do seu Conselho Econômico e Social e dos organismos criados para este fim. Finalmente, a UNCTAD — mediante a Comissão de Produtos Básicos da Junta de Comércio e Desenvolvimento, tomou o assunto em suas mãos. Todos estes organismos desejaram e contribuíram para a celebração de acordos internacionais de produtos de base, os quais adotaram a forma de acordos contratuais multilaterais, de acordos de cotas e de acordos de "buffer-stock." Foi assim que se celebraram numerosos acordos internacionais de produtos, tais como o do café, o do açúcar, o do trigo, o do cacau, o do estanho, etc.

O funcionamento dos acordos internacionais depois da II Guerra Mundial foi considerado relativamente satisfatório, no sentido de que, se não tivessem existido, possivelmente as flutuações de preços teriam sido maiores. Deve-se levar em conta que a maior parte das exportações e importações mundiais de produtos de base correspondia aos países desenvolvi-

[11] Ibid.

[12] Ibid., baseado no Informe Rey.

[13] Veja a bibliografia citada na nota 5, especialmente no livro de M. A. G. van Meerhaege, que seguimos muito de perto neste tópico. Veja também Christopher Rogers, "Gli Accordi Internazionali per le materie Prime", *Mondo Aperto*, Roma, diciembre de 1973.

dos. Portanto, é razoável pensar que os países subdesenvolvidos — como os da América Latina — só puderam obter maiores benefícios dos acordos internacionais dos produtos na medida em que os mesmos também asseguravam maiores benefícios dos países desenvolvidos. Esta conciliação de interesses nem sempre foi fácil. Além disto, a possibilidade de incrementar seus benefícios é maior para os países desenvolvidos (ou seja, com maior poderio econômico e de negociação *vis-à-vis* com os países subdesenvolvidos), na medida em que não se encontrem atados por obrigações internacionais, como as criadas pelos acordos a que nos referimos. Esta última consideração permite questionar a eficácia dos Acordos Internacionais de produtos como instrumentos para melhorar a situação relativa dos países subdesenvolvidos.

Em todo caso, os países latino-americanos (e, em geral, os países subdesenvolvidos), continuam considerando com preocupação o deterioramento dos términos do intercâmbio do preço que obtêm por suas principais exportações, o qual não é suficiente para pagar as importações necessárias para acelerar seu desenvolvimento.

3. *A Crise do Sistema Econômico Internacional*

A organização econômica internacional posterior à II Guerra Mundial — recentemente delineada — foi se enfraquecendo até chegar,ultimamente, a uma situação de franca crise. Faremos uma ligeira revisão dos diferentes aspectos do que aconteceu, assim como dos fatores que mais contribuíram para esse processo. [14]

A distância econômica entre os países ricos (ou desenvolvidos) e os países pobres (ou subdesenvolvidos) continuou acentuando-se. Qualquer indicador econômico que se tome mostra o hiato crescente entre ambas as categorias de países. Do ponto de vista do comércio internacional, os grandes aumentos produziram-se em relação aos produtos manufaturados e entre países desenvolvidos. Do ponto de vista das finanças internacionais, as inversões localizaram-se, de preferência, nos países desenvolvidos (inversões norte-americanas no Canadá e Europa, por exemplo) e não nos países subdesenvolvidos. Nestes últimos, para agravar mais o panorama, o pagamento da dívida externa torna-se cada vez mais oneroso e angustiante. Quanto aos aspectos científicos e tecnológicos, os grandes avanços produziram-se a despeito dos vultosos recursos dedicados a "pesquisas e desenvolvimento" (research and development R.D.), nos países desenvolvidos. Desta maneira, gera-se uma nova forma de dependência da economia dos

[14] Veja a nota 5. Veja também Victor L. Urquidi e Rosemary Thorp (eds) 'Latin American in the International Economy,' Londres, Macmillam, 1973.

[15] Veja a seção sétima do informe INTAL, "O processo de integração da América Latina em 1973", Buenos Aires, BID/INTAL, 1974. O documento da CEPAL "América Latina e a Estratégia Internacional do Desenvolvimento: Primeira Avaliação Regional," E/CN. 12/947, 24 de janeiro de 1973.

países subdesenvolvidos em relação aos países desenvolvidos: aquele que controla a tecnologia, o "know-how" de uma empresa, pode também controlar a empresa.

Outro aspecto digno de destacar é a crescente importância das empresas multinacionais no conceito econômico internacional. É muito e variado o que já se escreveu sobre elas. Preocupa sobretudo seu grande poderio, que pode ser maior — e em muitos casos é maior — do que o dos países pequenos, especialmente os subdesenvolvidos. Pode acontecer que as decisões que tome uma empresa multinacional, em relação às atividades de uma filial em um determinado país, para que sejam lucrativas para a empresa como conjunto, possam ser prejudiciais ao país onde a subsidiária está localizada. Assim, mediante superfaturamentos e subfaturamentos nos intercâmbios — reais e fictícios — de mercadorias e serviços entre filiais situadas em diferentes países, podem eliminar ou reduzir obrigações tributárias ou aproveitar indevidamente de vantagens fiscais ou de crédito, tudo isto às custas dos países sedes das filiais.

Em relação à América Latina, dissemos, em outra oportunidade e citando um documento da CEPAL [15], que o panorama das relações econômicas internacionais não se apresentava nada lisonjeiro, já que o balanço das realizações no campo da cooperação internacional devia qualificar-se, em termos gerais, como decepcionante, destacando-se a preocupação por: I) novas restrições aduaneiras por parte dos países desenvolvidos para exportações de especial interesse para a América Latina; II) as exportações de manufaturados e semimanufaturados latino-americanos foram só parcialmente promovidas com alguns sistemas gerais de preferências (SGP) [16], postos em vigor por alguns países desenvolvidos; III) as Comunidades Européias tendem a consolidar uma política comercial que não favorece as exportações da América Latina; IV) não houve tampouco uma liberalização do comércio de exportação para com os Estados Unidos e a CECON [17] não teria logrado nenhum progresso significativo nesse sentido; V) as negociações sobre os preços dos produtos de base não registraram progressos significativos; VI) os problemas monetários internacionais tendem a ser resolvidos no interesse exclusivo dos países desenvolvidos, que, inclusive recorreram ao estabelecimento de represálias comerciais para induzir modificações em paridades monetárias; VII) a transferência líquida de recursos financeiros externos para a América Latina é insatisfatória.

---

[16] O SGP é um mecanismo proposto pela UNCTAD em 1964 e que começou a ser implantado recentemente, na segunda metade de 1971. Trata-se da redução ou da eliminação das tarifas aduaneiras concedidas pelos países desenvolvidos em favor das importações provenientes dos países subdesenvolvidos, beneficiando-as, assim, em comparação com as provenientes de outros países. Veja Tracy Murray, "UNCTAD's Generalized Preference: an Aporaisal...", *Journal of World Trade Law*, Twickenham, England, julho/agosto 1973, e UNCTAD, *"General Report on the Implementation of the GSP*, TD B/C. 5/9, 25 de jan. 1973.

[17] Veja mais adiante o ponto 6.

4. *A Resposta da América Latina e do Terceiro Mundo*

A América Latina e, em geral, os países subdesenvolvidos não permaneceram estáticos diante do aspecto que vinha tomando a situação econômica internacional. Na década dos anos 1960-1970 os países prejudicados por aquela situação começaram a movimentar-se. [18] Deve-se mencionar a UNCTAD como o máximo esforço institucional preconizado pelos países subdesenvolvidos para procurar melhorar o estado de coisas. [19]

A Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) foi prevista, a princípio, como uma reunião temporária, porém, logo foi institucionalizada como um organismo permanente. O economista latino-americano Raúl Prebisch foi um de seus principais incentivadores e também seu primeiro Secretário Geral. Até agora realizaram-se três conferências: a UNCTAD I em 1964, em Genebra; a UNCTAD II em 1968, em Nova Delhi e a UNCTAD III em 1972, em Santiago do Chile. Originariamente este organismo devia ocupar-se dos problemas do comércio mundial, com especial ênfase para solucionar aqueles que mais prejudicavam os países subdesenvolvidos. Pouco depois o campo de ação da UNCTAD se foi estendendo até absorver toda a problemática econômica dos países subdesenvolvidos.

A criação da UNCTAD foi a oportunidade para que os países subdesenvolvidos formassem o "Grupo dos 77", assim chamado por ser esse o número de países participantes. [20]

Por sua parte, os países latino-americanos criaram, em 1964, a Comissão Especial de Coordenação Latino-americano (CECLA), cujo objetivo inicial era reunir posições perante a UNCTAD I. Depois a CECLA permaneceu como o foro latino-americano destinado a elaborar políticas comuns para as negociações econômicas internacionais da América Latina, nos diferentes campos (comércio, investimentos, produtos de base, tecnologia, etc.) e com diversos interlocutores (UNCTAD, GATT, FMI, CEE, etc.).

---

[18] Esta mobilização foi facilitada pelo enfraquecimetno da estrutura bipolar mundial, fruto da "détente." Ele permitiu um certo multipolarismo, ao menos econômico, que ampliou o espectro e o grau de possibilidades do mundo subdesenvolvido. Veja Celso Lafer e Félix Peña, *Argentina y Brasil en el Sistema Internacional*, Buenos Aires, Nueva Vision, 1973.

[19] Veja informe do INTAL, "La Integración Econômica de America Latina. Realizaciones, problemas e perspectivas," Buenos Aires, INTAL, 1968. p. 73 y ss.; INTAL, "*El processo de integración de América Latina en* 1972", Buenos Aires, BID/INTAL, 1973. CAP. IX, Posiciones comunes de los paises latinoamericanos en el contexto internacional; CEPAL/UNCTAD/PNUD op. cit.; SIC, III UNCTAD, Antecedentes y Resultados, México, mayo de 1972; Revista "Mensaje", número Especial, Santiago do Chile, março-abril 1972, nº 207; Otto Matzke e Karl-Heinz Stanzick, "UNCTAD III. Perspectiva y Resultados," Santiago do Chile, ILDIS, 1972; Günter Reiduk, "GATT and UNCTAD-Development Theory and Practice," *Intereconomies*, nº 1 ,1974.

[20] Posteriormente o número foi-se ampliando até alcançar centenas, porém, continuam conservando sua denominação original.

A atividade dos grupos dos países latino-americanos e dos países subdesenvolvidos tem sido constante. Ela foi concretizada em grande número de declarações, nas quais se foram consolidando os princípios preconizados e exigidos a respeito da ordem econômica internacional. [21]

Na realidade, todas as declarações proferidas giraram em torno dos mesmos pontos essenciais, com diferença de detalhes originados por seu enquadramento, em cada caso, a fatos circunstanciais e conjunturais, como podem ser, por exemplo, uma temporária restrição na demanda de produtos de base, a entrada em vigor de um determinado SGP, ou a reunião de algum organismo vinculado à reforma do sistema monetário internacional. O fato de que as inumeráveis declarações continuam repetindo mais ou menos a mesma coisa desde muitos anos, é indício eloqüente do limitado êxito que têm os princípios e reclamações contidas nas mesmas.

Os princípios e reclamações se referem fundamentalmente a uma melhor divisão internacional do trabalho, que facilite a industrialização dos países subdesenvolvidos, para a qual faz falta, entre outras coisas, um melhor e maior comércio de exportação dos referidos países, que deverá traduzir-se em preços estáveis e compensadores para suas matérias primas e possibilidade de acesso — inclusive dos produtos semi-elaborados e manufaturados — aos mercados dos países desenvolvidos. Também se reclama um sistema monetário e financeiro internacional mais justo, o qual deveria produzir uma transferência clara de recursos financeiros, em condições acei-

---

21 Essas declarações levam geralmente o nome de "consenso" "carta", "declaração", "acordo", etc. e o da cidade onde se realiza. Cita-se com maior freqüência a "Carta de Alta Gracia", o "Consenso de Viña del Mar", o "Consenso de Bogotá", em relação aos países latinoamericanos, e a "Carta de Argel" e a "Declaracion de Lima", em relação aos países do Terceiro Mundo. Nas considerações desta última declaração assina-se, com toda franqueza, a alarmante situação, resumindo-a assim: "Apesar da melhoria geral do comércio internacional e da economia mundial em seu conjunto, a posição relativa dos países em desenvolvimento continua deteriorando-se. No decênio de 1960, enquanto o ingresso "per cápita" dos países desenvolvidos aumentou em mais de 650 dólares, o dos países em desenvolvimento só aumentou em cerca de 40 dólares. A participação desses países nas exportações mundiais diminuiu de 21,3% em 1960 para 17,6% em 1970. O peso de sua dívida exterior está crescendo a um ritmo tão alarmante que em fins de 1969 ascendia a uns 60 bilhões de dólares. As correntes financeiras dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento expressadas em porcentagens do produto nacional bruto, estão diminuindo, como também está a proporção da assistência oficial para o desenvolvimento nas mencionadas correntes. As diferenças tecnológicas entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento aumenta sem cessar. A atual crise monetária internacional, assim como a tendência dos países desenvolvidos em intensificar o protecionismo, põem em perigo os interesses vitais do comércio e o desenvolvimento dos países em desenvolvimento e constituem uma ameaça para a própria base de cooperação econômica internacional, quando acaba de iniciar-se o Segundo Decênio das Nações Unidas para o desenvolvimento. A diferença de níveis de vida entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento aumentou como conseqüência de todas essas tendências desfavoráveis. Desde a reunião de Argel em 1967, os países pobres se tornaram relativamente mais pobres e os ricos, mais ricos." Fala-se também nas contradições inerentes à estrutura das relações econômicas internacionais, "baseadas em uma divisão internacional do trabalho, anacrônica e irracional, que não corresponde às necessidades da atual situação econômica mundial nem contribui para acelerar o progresso do desenvolvimento nos países em desenvolvimento."

táveis dos países desenvolvidos para os países subdesenvolvidos. Além disso, deveria evitar que aqueles países não transferissem a estes seus problemas de balanças de pagamentos através dos mecanismos do sistema monetário internacional. Os países subdesenvolvidos também reclamam a possibilidade de dispor livremente de seus recursos naturais e, em geral, de maior autonomia com relação ao controle dos elementos fundamentais de suas respectivas economias. Nesse sentido tem sido ultimamente enfatizada sua preocupação pela atividade das empresas multinacionais e pela necessidade de criar, dispor e controlar a tecnologia necessária para um desenvolvimento econômico independente.

A América Latina, como parte do mundo subdesenvolvido, assinou todos esses princípios e exigências. Além disto, colocou especial ênfase em problemas que lhe digam respeito mais de perto, como as relações com os Estados Unidos, como veremos mais adiante.

As reclamações e exigências feitas pelos países subdesenvolvidos não caíram no vazio. No que se refere às negociações comerciais multilaterais, cabe assinalar que o GATT lhe adicionou um capítulo IV — que entrou em vigor em 1966 para alguns países membros e em 1969 para a grande maioria deles — dedicado ao "Comércio e Desenvolvimento" — este é o seu título. O mencionado Capítulo IV é composto dos artigos 36, 37 e 38, aos quais se incorpora toda uma série de princípios, metas e aspirações dos países subdesenvolvidos. Com efeito, os temas considerados se referem às dificuldades do comércio exterior dos referidos países e às medidas necessárias para superá-las, como a diminuição ou supressão de direitos aduaneiros e não aduaneiros, estabilização de preços a níveis equitativos e remunerativos, limitações comerciais equitativas, etc., para o que ficariam comprometidas aos países contratantes que são desenvolvidos. [22]

Porém, no mesmo artigo incluiram-se frases — às quais denominaram cláusulas de "escape" [23], que limitam os compromissos, já que os países desenvolvidos ficam obrigados "ao máximo possível," (art. 36), "na medida do possível" — quer dizer, exceto no caso de que razões imperiosas o impeçam, que, eventualmente, poderiam incluir razões de caráter jurídico (art. 37), e para "fazer o que estiver a seu alcance" (art. 37). Como não existe qualquer instância independente, política ou jurídica, que determine concretamente qual é a "medida do possível" e o "que está ao alcance" dos países desenvolvidos, conclui-se que são eles mesmos afinal de contas que os determinarão. É certo que se prevê a realização de consultas entre as partes contratantes, a pedido de qualquer parte contratante interessada, quando se considera que não foi cumprida alguma disposição.

---

[22] Também ficou suprimido o "princípio de reciprocidade e das vantagens múltiplas", para as negociações comerciais nas quais intervenham países subdesenvolvidos, visto a dificuldade destes para retribuir as concessões outorgadas pelos países desenvolvidos. Em conseqüência, ficou entendido que aquele princípio seria substituído pela "contribuição" dos países em desenvolvimento para sucesso dos objetivos gerais das negociações.

[23] Veja CEPAL/UNCTAD/PNUD... op. cit.

Porém, essas consultas terão por objetivo "chegar a soluções satisfatórias para todas as partes contratantes interessadas," o que significa que a questão não pode ser dirimida imparcialmente, senão que fica sujeita a negociação na qual, está claro, se imporá o ponto de vista do país de maior poder. [24]

Os aspectos monetários e financeiros internacionais, especialmente a reforma do sistema monetário internacional, têm sido motivo para que os países latino-americanos procurassem fazer valer suas exigências, pretensões e direitos. [25]

No que se refere ao aspecto monetário, tiveram particular relevância as contínuas crises do sistema internacional, que começaram em 1967 e se acentuaram na década atual. Verificou-se o deficit crescente da balança comercial e de pagamentos dos Estados Unidos e a mudança na posição relativa da economia de certos países como Alemanha e Japão — particularmente em seu setor externo — *vis-à-vis* dos países industrializados do Ocidente. Nos Estados Unidos teve influência o enorme custo da guerra no Sudeste Asiático, aliado à necessidade de ter que atender às aspirações de seus diferentes setores sociais e econômicos — em especial de certos setores até então marginalizados, como as maiorias raciais ou os necessitados de assistência social. O ressurgimento alemão e o "boom" japonês, por outro lado, colocaram esses dois países em uma melhor situação relativa, que devia incidir na valorização de suas moedas. Foi assim que o mundo assistiu (e ainda assiste) a uma grande revolução no âmbito monetário, que

---

[24] Como disse bem Santiago Macario, em Victor Urquidi y Rosemary Thorp (eds.) ... op. cit., p. 78 "for all the recognition given in GATT to the special trade and development problems of the developing countries, the results obtained so far have been disappointing, commensurate with neither the effort nor the expectations of those involved. A major reason has been that the developed countries with few exceptions have acted only marginally and sporadically on the differente measures to which they are committed, refusing to accept commitments concrete enough to ensure the effectibe implementation of measures they were willing to agree to in principle. Meanwhile the position of the developing countries in world trade and other aspects of the world economy has continued to deteriorate. This situation largely reflects the fact that the special provisions in favour of the developing countries added to the General Agreement have not substantially modified its nature and operation; since even with such provisions, the principles and rules embodied in this Agreement, and particularly the proecedures established to enforce or to put them into effect are still far from satisfactory remedying the main failure of the GATT (at least from the point of view of those countries) the failure to compensate adequately for the substancial difference between the bargaining power of the developed and the developing contracting parties."

[25] Veja INTAL, "El proceso de integración de América Latina em 1972, op. cit., CEPAL/UNCTAD/PND... op. cit., p. 51 e ss.; CEMLA, *Negociaciones sobre reforma monetaria y negociaciones comerciales*, CECLA/XV/DR 40; 1973; Wolfgang König, *International Financial Institutions and Latin American Development*, e o debate subseqüente, em Victor Urquidi y Rosemary Thorp, op. cit.; Hans O Schimitt, "The International Monetary System", *International Affairs*, Chatham House, London, vol. 50, nº 2, abril 1974; Morris Harf, "Algunas reflexiones sobre la reforma del sistema monetario internacional y la posición de América Latina", *Revista de Planeación y Desarrolo*, Bogotá, janeiro-março, 1974.

se traduziu, entre outras manifestações, em sucessivas desvalorizações do dólar e de outras moedas — como a libra esterlina e a lira italiana — e em revalorização de moedas como o yen japonês, o marco alemão, os francos suíços e belga e o guilder holandês. As paridades fixas entre as diferentes moedas alternaram com períodos de oscilação, criando incerteza e inquietação. Tudo isto implicava numa situação competitiva dos produtos de exportação, acrescentando uma maior vulnerabilidade à já deteriorada ordem econômica internacional.

Cabe destacar que em agosto de 1971 os Estados Unidos iniciaram uma nova política econômica que incluiu, entre outras medidas, a suspensão da conversão do dólar em ouro, uma sobretaxa de 10% sobre todas as importações e uma redução de 10% no financiamento externo global para o desenvolvimento. Isso provocou protestos dos países latino-americanos [26], os quais foram levados ao conhecimento do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) da OEA. Os Estados Unidos decidiram, então, manter a sobretaxa nas importações e excluir a América Latina da redução de 10% nos programas de ajuda exterior.

Nos meses subseqüentes, como expressa um documento já citado[27], "sucederam-se intensas negociações políticas, exclusivamente entre nações industriais, em busca de algum compromisso que permitisse, de um lado, o retorno a certa estabilidade monetária sobre a base de novas paridades fixas para algumas moedas e, de outro lado, a eliminação de restrições comerciais impostas pelos Estados Unidos, particularmente a sobretaxa de 10% nas importações. Durante o processo, os países em desenvolvimento perderam parte considerável de seu patrimônio monetário em dólares, viram desvalorizadas suas exportações e encarecidas muitas de suas importações. Apesar disso, esses países não foram informados, nem consultados e muito menos convidados a participar das negociações decisivas."

Finalmente, o Grupo dos Dez (Estados Unidos, Alemanha, Grã-Bretanha, França, Itália, Suíça, Holanda, Bélgica, Suécia e Japão) assinou, em fins de 1971, o Acordo Smithsoniano, por meio do qual os Estados Unidos eliminaram a taxa extraordinária de 10% e outras medidas restritivas, desvalorizou o dólar e novas paridades monetárias foram estabelecidas. Neste acordo estavam depositadas as esperanças do mundo industrializado, chegando, inclusive, a ser considerado como um novo Bretton Woods, na medida em que procurava reforçar o sistema monetário internacional. Sem dúvida, a América Latina e o resto do mundo subdesenvolvido só haviam podido assistir aos resultados do processo como meros espectado-

---

[26] Em setembro de 1971 realizou-se a XI Reunião Extraordinária a Nível Ministerial da CECLA, onde foi aprovado o "Manifesto da América Latina", transmitido ao Governo dos Estados Unidos. No referido documento foi declarado que "os países da América Latina consideram injusto ter que suportar as conseqüências corretivas do déficit da balança de pagamentos dos Estados Unidos da América, uma vez que não são responsáveis pelas causas que o originaram".

[27] CEPAL/UNCTAD/PNUD ... op. cit.

res. De qualquer maneira, em princípios de 1973 ficou demonstrada a ineficiência do Acordo, em face da desordem monetária: o dólar seria novamente desvalorizado e novas paridades cambiais entraram em vigor.

Os países latino-americanos, juntamente com o resto dos países subdesenvolvidos, decidiram unificar suas posições ante a situação monetária internacional, a fim de poder incrementar seu poder negociador. Em fins de 1971, com motivo da Segunda Reunião Ministerial do Grupo dos 77, criou-se o Grupo dos 24, encarregado de fixar suas posições, [28]. O Grupo dos 24 concordou[29] que a tarefa mais importante nesse momento era procurar melhoras fundamentais no processo de tomada de decisões no plano monetário internacional, já que as mesmas vinham sendo tomadas por um reduzido grupo de países desenvolvidos. Por isso, recomendou-se a criação de um Comitê Assessor da Junta de Governadores do FMI. Este Comitê deveria ser integrado por 20 Governadores, dos quais o número de representantes dos países em desenvolvimento não poderia ser menor aos que têem na Junta de Diretores Executivos.

Por outro lado, a III UNCTAD havia aprovado uma resolução apoiando a participação efetiva dos países subdesenvolvidos sob e com esse objetivo e convidou o FMI a criar o Comitê de 20 Membros, dos quais nove deveriam representar os países em desenvolvimento.

Finalmente, a Junta de Governadores do FMI aprovou a criação do "Comitê dos Vinte", com o fim de proceder à reforma do sistema monetário internacional e estudar sua vinculação com o comércio, os investimentos, os valores internacionais. O Comitê foi constituído por onze membros dos países desenvolvidos e nove dos países subdesenvolvidos. [30]

Foi assim que os países latino-americanos puderam institucionalizar sua participação no tratamento dos temas monetários e financeiros. Além disso, os diferentes esquemas de integração latino-americana vieram sustentar posições comuns a esse respeito. A América Latina sustentou com muita ênfase a necessidade de que a reforma do sistema monetário internacional seja acompanhada de uma transferência real de recursos financeiros do mundo desenvolvido para os países subdesenvolvidos. Com esse objetivo, lutou, junto com os demais países subdesenvolvidos, pelo esta-

---

28 O Grupo dos 24 foi integrado por representantes de oito países de cada uma das regiões subdesenvolvidas: América Latina, África e Ásia.

29 Por ocasião da primeira Reunião Ministerial do Grupo dos 24, realizada em Caracas, Venezuela, em abril de 1972, a América Latina foi representada pela Argentina, Brasil, Colômbia, Guatemala, México, Perú, Trinidad-Tobago e Venezuela.

30 No primeiro Grupo, automaticamente, cinco membros corresponderam aos Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha Ocidental e Japão, por trazerem as maiores cotas ao fundo. Os seis membros restantes foram a Austrália, Bélgica, Canadá, Holanda, Itália e Suécia. Os nove países subdesenvolvidos distribuiram sua participação da seguinte maneira: três lugares para a América Latina (Argentina, Brasil e México), conforme o convênio do FMI) e os seis restantes para a Ásia, África e Oriente Médio, a saber: Índia, Indonésia, Etiopia, Zaire, Marrocos e Iraque.

belecimento de um "vínculo" entre a criação dos Direitos Especiais de Saque (SDR) e a transferência real de recursos. Neste sentido, teve êxito parcial, pois este princípio foi admitido no Esboço de Reforma do sistema monetário internacional preparado pelo Comitê dos Vinte. [31] No entanto, a América Latina não se considerou satisfeita, já que entendeu que a transferência de recursos deve admitir outros meios, além do "vínculo" com os SDR. Por outro lado, a América Latina reclama uma redistribuição mais equitativa das cotas do FMI, o que é importante, entre outros motivos, porque as distribuições dos SDR fizeram-se em função das referidas cotas.

O panorama financeiro mundial viu-se agravado, ultimamente, pelos déficits nas balanças de pagamento de muitos países em conseqüência do aumento dos preços do petróleo. Esta circunstância crítica, que afeta não-somente os países subdesenvolvidos, mas também aos desenvolvidos, dificultou os progressos da reforma do sistema monetário internacional. Os problemas específicos dos países subdesenvolvidos ficaram de lado, já que os maiores esforços se concentram na possibilidade do estabelecimento de fundos — a serem administrados internacionalmente por organismos como o FMI ou outros criados *ad hoc* para financiar as compras de petróleo dos países deficitários. Deve-se destacar que os apelos à cooperação e solidariedade internacionais se fizeram sentir com força, o que permite conjeturar que, uma vez mais, definitivamente, pesa mais a magnitude dos interesses afetados que a legitimidade dos direitos afetados. Em outras palavras, só quando os países desenvolvidos se vêem prejudicados (V. gr., o déficit em sua balança de pagamento pelo aumento do preço do petróleo) se produz uma grande mobilização internacional, susceptível de modificar certas situações e no caso em que os países subdesenvolvidos sejam os prejudicados (v. gr., a deterioração generalizada de sua situação financeira refletida em sua crescente dívida externa; ou o constante endurecimento das condições e prazos dos empréstimos internacionais nos últimos quinze anos). [32]

---

31 O ref. Esboço foi apresentado na A. Anual de Governadores, realizada set. 1973, em Nairobe, Kênia.

32 As políticas e programas de instituições como o Banco Mundial e o BID, mesmo quando são francamente favoráveis aos clientes, não puderam contar com recursos suficientes para alterar significativamente o atual estado de coisas. Cabe assinalar que as tentativas latinoamericanas tendentes a modificar substancialmente algumas políticas de empréstimos, como um projeto em que o BID financiou as exportações latinoamericanas, contou com a oposição do maior sócio do referido Banco — os Estados Unidos — alegando que iriam competir com sua própria produção.

5. *Os Produtos de Base: Expectativas e Realidades*

O tema dos produtos de base foi novamente centro de atenção durante estes últimos tempos, devido à alta, em alguns casos espetacular, dos mesmos. [33]

A alta dos preços dos produtos de base foi particularmente notória em 1973. Várias razões contribuíram para isto. Algumas relacionam-se com problemas conjunturais na produção e oferta dos mesmos (condições climatéricas adversas, dificuldades de transportes em virtude de greves, etc.), outras com a procura (aumento das mesmas por razões especulativas e para se proteger contra a inflação) e, enfim, outras razões de natureza política. Entre estas últimas cabe lembrar como, a partir de outubro de 1973, o conflito bélico no Oriente Médio levou os países árabes — filiados à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) — a aumentar sensivelmente o preço do petróleo.

Para a América Latina, o aumento do preço das matérias-primas implicou, em 1973, numa melhora na relação aos termos de troca na ordem de 13%; o poder de compra das exportações aumentou em 21%. Pode-se dizer, então, que aquele aumento beneficiou a América Latina em seu conjunto, considerada como um todo. Porém, algumas características devem ser destacadas.

O mundo industrializado também se beneficiou com o aumento do preço das matérias-primas, uma vez que participa consideravelmente do seu comércio mundial. Se deixarmos de lado o petróleo, a participação dos países desenvolvidos no total das exportações mundiais de produtos de base é maior que a dos países subdesenvolvidos e, assim mesmo, os produtos de base originários daqueles países registraram maiores aumentos que os originários dos países subdesenvolvidos. Isto significa que em termos das relações de poder as posições não variam substancialmente. Entretanto, esta linha de raciocínio não deve levar muito mais longe para concluir, como alguns o fizeram, que os países subdesenvolvidos não terão alterada

---

[33] Veja CEPAL. *Evolución reciente del mercado internacional de productos básicos*, E/CN.12/L.104, 5 de abril de 1974, e Idem Add. 1, 18 de abril de 1974; ONU, "*Estudio de los problemas de las materias primas del desarrollo. Informe de la Comisión Ad-Hoc del 6º Periodo Extraordinario de Sesiones. Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden econômico internacional. Programa de Acción*", A/9556, 1º de mayo de 1974; ONU, "*Estudio de los problemas de las materias primas y del desarrollo. La Repercusión hipotética de los movimientos de precios de los productos básicos en comercio mundial*", A/9544/Add. 2, 12 de abril de 1974, ONU, "*Estudio de los problemas de las materias primas y del desarrollo. La repercisión hipotética de los movimientis de precisos de los productos básicos en el comercio mundial.* A/9544, Add. 2, 12 de abril de 1974; OEA-CIES, "*Evolución reciente y perspectivas inmediatas del desarrollo de América Latina y de la cooperación externa*". OEA/Ser.A/X.23, CIES/2013, 7 de febrero de 1974; CEPAL, CEPAL, "*América Latina en un contexto de grandes mutaciones internacionales*", mimeo. anticipo del cap. I del Estudio económico de América Latina 1973; Jorge Gutman, "*La situación actual de los productos básicos: Incidencias y perspectivas para América Latina*", INTAL, Sem.. 26/dt. 5., 17-9-74; Miguel Alvarez Uriarte, "La comisión de productos básicos de la UNCTAD", *Comercio* Exterior, México DF, junio 1973.

sua situação. Com efeito, deve-se lembrar que a importância relativa dos produtos de base na economia dos países subdesenvolvidos é maior que na dos países desenvolvidos. Na verdade, a participação das matérias-primas em seu PBI é muito significativa e também cerca de 75% das exportações dos países subdesenvolvidos corresponde a matérias-primas. [34]

Outra circunstância que se deve levar em conta é que, como foi dito acima, a América Latina, *tomada em seu conjunto,* se beneficia com a alta dos preços dos produtos básicos — já que as exportações dos mesmos são maiores que as importações — a situação muda se se analiza país por país. Com efeito, vários países latinoamericanos têm saldos negativos em sua balança comercial de produtos de base. Esta situação deficitária aumenta mais ainda (quanto ao número de países compreendidos e quanto à importância do déficit), se se leva em conta os últimos aumentos do preço do petróleo.

Também deve-se ter presente estes outros fatores.

Nada se pode dizer sobre a durabilidade, no tempo do aumento dos preços dos produtos básicos. Em realidade, algumas circunstâncias que favoreceram tal processo foram resultado de situações conjunturais — como as condições climatéricas — e não se pode esperar sua contínua repetição. Além disso, deve-se ter em conta que os países produtores de bens industriais (ou seja: o mundo desenvolvido), reagiram ante o fenômeno, aumentando os preços dos referidos bens. Produziu-se, também uma retração na economia desses países, a qual ocasiona uma menor demanda de produtos de base. Com efeito, a demanda de alguns produtos básicos pode ser elástica a tal ponto que, inclusive, pode chegar a níveis muito baixos ou desaparecer. Isto acontece quando se procede à substituição por outros produtos, por exemplo, sintéticos.

Tudo isto mostra, em definitivo, que a economia mundial, como qualquer outra, não se guia por supostas leis próprias, autônomas, universais, com validade independente dos interesses em jogo. São estes ou, pelo menos, os mais fortes entre estes, os que impõem as regras do jogo e, por fim, os que tiram benefícios dos resultados do mesmo. Não se havendo alterado, contudo, a diferença entre países desenvolvidos ou fortes e países subdesenvolvidos ou fracos, não nos é possível pensar que os primeiros não podem contestar e obter compensações pelas investidas dos segundos. [35]

O que é certo e, de alguma forma curiosa, é a intenção dos países fracos para obterem melhores preços para seus produtos de exportação. Trata-se de unirem-se solidariamente para impor melhores condições de

---

[34] Como disse Alvarez Uriarte, op. cit., "Por muitos anos ainda a maioria dos países em desenvolvimento continuará dependendo da exportação de alguns de seus produtos primários. Não somente como principal fonte de divisas para adquirir outros bens, como para investimentos, indispensáveis para o crescimento econômico, ou como principal fonte de ocupação e de produção do ingresso de seu produto nacional bruto. Conclui-se, então, que é vital para seus interesses influir para modificar as condições desfavoráveis que as nações mais avançadas impõem no comércio internacional.

comercialização: preços compensadores e estáveis. Em vista do êxito obtido pela OPEP (o preço do petróleo chegou a quadruplicar-se), certos países produtores de matérias-primas estão tratando de imitá-la. Com efeito, e para limitarmo-nos à América Latina, devem ser mencionados os esforços dos produtores de carne, de banana, de café, de cobre, de bauxita e de açúcar. Contudo, é ainda prematuro emitir julgamento sobre a viabilidade ou possibilidades de êxito de tais acordos. Pode-se, entretanto, citar algumas coisas.

As matérias-primas têm diverso peso nas negociações, de acordo com sua condição estratégica ou de estímulo crítico para o aparelhamento produtivo, sua possibilidade de sustentação, sua renovação, a dispersão ou concentração geográfico-política de suas fontes de abastecimento, etc. Neste sentido, é muito diferente o valor negociador do petróleo face ao peso negociador da banana, por exemplo.

Determinadas matérias-primas constituem a única ou a principal rubrica na exportação de alguns países. Em conseqüência, a estrutura econômica destes países, em relação a um determinado produto básico, não deixa margem de manobra para negociar, pois nenhum país — salvo situações extremas — está disposto a jogar "tudo ou nada." Em outras palavras, uma negociação acerca do preço de determinado produto pode exigir uma limitação ou cancelamento, momentâneo ou prolongado, de sua comercialização externa, o que significará uma diminuição de suas receitas de exportação. Como esta última não é facilmente assimilável, pode-se entender a estreiteza de margem de manobra existente.

Certas matérias-primas produzidas na América Latina são produzidas também em outros países, seja do Terceiro Mundo, seja do mundo desenvolvido. No primeiro caso, existe a afinidade que consiste no fato de que, por definição, tratar-se-ia sempre de países subdesenvolvidos, com semelhança de problemas e necessidades, *vis à vis* às potências industriais. Isto daria margem para se formarem acordos entre, por exemplo, países latino-americanos e países africanos ou asiáticos. [36] Ainda que este tipo de acordo seja animador — na medida em que significa a ampliação e, por fim, o fortalecimento da frente comum — devem-se também ter presentes certas considerações. Com efeito, a solidariedade transcontinental está protegida pelas vinculações verticais (em muitos casos de dependência) das zonas geográficas subdesenvolvidas, com os respectivos centros dominantes (p. ex. América Latina vinculada verticalmente com Estados Unidos; África com Europa, etc.). [37] Vinculadas a estes estão as relações, mais ou menos in-

---

[35] Por exemplo, 16 países desenvolvidos consumidores de petróleo, por iniciativa dos Estados Unidos, criaram a Agência Internacional de Energia, para acertar medidas em face da subida do preço do petróleo.

[36] É o caso do CIPEC (Comité Intergovernamental de Países Exportadores de Cobre), integrado pelo Chile, Perú, Zâmbia e Zaire.

[37] Os acordos econômicos preferenciais, como o de Yaoundé, entre o Mercado Comum Europeu e países africanos, são uma amostra do exposto.

tensas, segundo os casos, de vários países do Terceiro Mundo com o bloco comunista. Por detrás de tudo isto, o que pode influir é a débil estrutura econômica dos países subdesenvolvidos, que os torna vulneráveis às pressões exercidas pelos centros dominantes. Desta maneira, também se estreita a margem de manobra, tão necessária para um efetivo poder negociador. Pode-se pensar também que os eventuais acordos transcontinentais entre países produtores de produtos de base terminaram sempre mais complexos que aqueles realizados entre os de um mesmo continente. Isto será assim porque, além das razões já expostas, como as vinculações verticais, entram em jogo outros fatores como a diversidade de sistemas produtivos ou de canais de comercialização, as diferenças étnicas e culturais, a distância e as dificuldades de comunicação (que em geral passa através dos centros desenvolvidos, com os riscos previsíveis), o desconhecimento mútuo, etc.

Corroborando o exposto, pode-se assinalar as dificuldades ocorridas em 1973, em relação às negociações internacionais do café. [38]

Com efeito, no seio da UNCTAD estabeleceu-se uma séria divergência entre o grupo latino-americano — com o apoio dos países desenvolvidos do Ocidente e o grupo afro-asiático — apoiado pelo bloco comunista. O segundo grupo conseguiu a maioria necessária para sancionar a resolução que buscava, contrária ao grupo latino-americano. [39]

Por nossa parte, pensamos de outra maneira. São muitas as diferenças que subsistem entre os países subdesenvolvidos por oposição aos desenvolvidos. Os vínculos econômicos (comerciais, financeiros, industriais, tecnológicos, etc.) que unem os países desenvolvidos, continuarão pesando como para não desmerecer tal categoria. Por mais importância que tenham as matérias-primas, não se pode esquecer que a civilização é um processo contínuo e crescente de maior sofisticação, maior complexidade, maior imediatismo e maior abstração, que significaram um progressivo controle da natureza, no qual se refletiu, entre outros aspectos, na industrialização. Apesar de alguns produtos de base serem importantes para a produção de energia,

---

[38] O caso do café é destacado porque, como bem assinalou Villagrán Kramer (em "Mecanismos de Regulación Internacional de Productos Básicos", *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, nº 23, julho-setembro de 1973) é "o produto básico que mais interessaria aos países latinoamericanos, em atenção ao número destes que são exportadores e ao valor das quantidades exportadas". Claro está que não se pretende que o caso do café pode ser tomado, metodologicamente, como amostra representativa, mas é dado pensar "a fortiori", que os inconvenientes serão mais difíceis de sobrepujar, quanto no caso daqueles produtos básicos que não contam com tanto apoio latinoamericano como o café.

[39] Veja Ursula Wasserman, "Breakdown in Commodity Agreements", *Journal of World Trade Law*, Twickenham, mayo-junio 1974, quien llega a decir"... the much hailed unity of the "77" — which now number more than 90 — is unlikely to survive any real conflict of interest." Alvarez Uriarte, en op. cit. também disse, com referência à Comissão de Produtos Básicos da UNCTAD, que "no Grupo dos "77" é onde se apresentam, com maior freqüência e agudeza, resfriamentos de interesses verdadeiramente conflitivos a ponto de parecerem, por momentos, fraccionados em sua débil unidade."

sua posição como meio e não como fim nos processos econômicos têm um caráter *decisivo*. Os decisivos são os produtos finais que, como se acabou de assinalar, necessitam e incorporam em forma crescente, as características próprias das sociedades industriais. Também se deve considerar a possibilidade de que os progressos científicos e tecnológicos próprios dos países industrializados permitam substituir certos produtos básicos. [41] Afinal de contas não parece que os produtos de base consigam desalojar o caráter prioritário dos produtos industriais.

Além disto, a menor margem de manobra que têm os países subdesenvolvidos — segundo se assinalou acima — torna-se disfuncional para uma estratégia planejada junto com países desenvolvidos. Com efeito, a maior margem de manobra desses últimos os induzirá a delinear estratégias que não poderão ser compartilhadas por países subdesenvolvidos. Por exemplo, os países desenvolvidos poderiam propor, estrategicamente, uma prolongada suspensão da venda de um produto de base, sacrifício este que dificilmente poderia ser suportado pelos países subdesenvolvidos.

Havíamos assinalado antes que os países latino-americanos, assim como o resto do Terceiro Mundo, são também grandes importadores de matérias-primas. Que atitude teriam eles ante a formação de uniões de produtores de matérias-primas tendentes a melhorar as condições de comercialização das mesmas? Existe aqui um fator que pode atentar contra a solidariedade latino-americana e do Terceiro Mundo. Podemos notar que na VI Assembléia Geral Extraordinária das Nações Unidas, realizada em meados de 1974, os representantes da Argélia e Equador reclamaram contra o aumento do preço de um produto de base que seus países importam: o trigo. Este é um importante produto de exportação para países latino-americanos como a Argentina e México. Também é importante notar que os países centroamericanos iniciaram apresentações conjuntas junto à Venezuela, com o fim de obter segurança no abastecimento do petróleo e uma política favorável em matéria de preços. É lógico pensar que enquanto as uniões de produtores só reclamam estabilidade nos preços das matérias-primas, o conflito será menor. Porém, como na maioria dos casos, se procura também obter aumentos de preços, cabe esperar a oposição dos países latino-americanos (e do resto do Terceiro Mundo), que importem os produtos em questão.

A tendência para a formação de uniões de produtores de matérias-primas, apesar das dificuldades já mencionadas, não deixa de inquietar o mundo desenvolvido. [42] É que, ainda que os empreendimentos não tenham êxito, de qualquer maneira significam uma impugnação ostensiva do *statu-*

---

[40] É o caso da carne, em que vários países da América Latina (Argentina, Uruguai. Paraguai e Colômbia), além de atuarem como grupo latinoamericano, uniram forças com a Austrália para reclamarem contra as severíssimos restrições impostas à importação da carne pela CEE em 1974. Os resultados, até agora, foram negativos, tanto assim que a medida restritiva foi prorrogada quando venceu o prazo originário em novembro de 1974.

[41] Já circulam notícias sobre a invenção de um carburante sintético, preparado a partir de resíduos industriais, com o qual se tentaria substituir o petróleo.

quo. Significam também uma troca de estratégia: vai-se mais além das palavras expressas em conferências e declarações internacionais — e se chega aos fatos concretos. A confrontação deixa de ser meramente retórica e, portanto, assume características muito mais agressivas.

No segundo caso, ou seja, quando os produtos básicos exportados pelos países subdesenvolvidos são também produtos de exportação dos países desenvolvidos, estabelece-se o seguinte dilema: — Pode-se pensar que prevalecerá o fato de que o produto seja comum a diferentes categorias de países ou, pelo contrário, prevalecerá a distinção entre países subdesenvolvidos e países desenvolvidos? A adotar-se a primeira alternativa, teríamos uniões de produtores nas quais atuariam conjuntamente países subdesenvolvidos e países desenvolvidos. [40] A segunda alternativa significaria que as uniões de produtores não juntariam os países subdesenvolvidos com os desenvolvidos.

Alguns pensam que prevalecerá a primeira alternativa, com o que se modificaria a geografia político-econômica mundial, já que o alinhamento de países se faria segundo as matérias-primas que produzem e não, como até agora, segundo seu grau de desenvolvimento e sua posição continental.

6. *As Negociações da América Latina com os Estados Unidos*

As negociações econômicas da América Latina com os Estados Unidos foram enquadradas dentro de uma estrutura de relações econômicas que foram resumidas da seguinte maneira: [43] "Uma visão completa das relações comerciais e financeiras entre as duas áreas poderia levar às seguintes conclusões. De um lado, é evidente o enfraquecimento relativo dos laços entre a América Latina e os Estados Unidos nos dois planos considerados e sem prejuízo da apreciável expansão absoluta das transações. Por outra parte, o precedente está de acordo com o significado "estratégico" que tem certos vínculos, tanto para a nossa região como para os Estados Unidos. Para a primeira, o país do Norte continua sendo o principal cliente e abastecedor na parte comercial e a fonte maior de capitais oficiais e privados. Para os Estados Unidos, as economias do Sul desem-

---

[42] A prova disto é que na VI Assembléia Geral Extraordinária das Nações Unidas, Henry Kissinger chamou a atenção dos países produtores de matérias primas que correriam um grande risco se tentassem formar blocos para a defesa das mesmas. Esta advertência se somou à já feita pelo secretário do Tesouro dos Estados Unidos, por ocasião da XV Reunião Anual. da Assembléia de Governadores do BID (abril de 1974), na qual se havia oposto a que os países latinoamericanos formassem grupos de produtores de matérias primas, já que "restringiriam a oferta". Quanto ao petróleo, que é um caso especial do produto — em 1974 diversos setores do mundo desenvolvido começaram a manifestar a possibilidade de ações bélicas contra os países produtores de petróleo.

[43] Aníbal Pinto, "Relações econômicas entre América Latina e Estados Unidos: implicações e perspectivas políticas", *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, abril-junho 1973, nº 22.

penham um papel de importância como origem de uma série de produtos de base, uma vez que são clientes destacados no que se refere a certos bens industriais. Além disso, até agora as transações com a América Latina envolveram uma contribuição importante para o quadro global da balança de pagamentos. Finalmente, deve-se assinalar o sensível e crescente desequilíbrio que causam as relações econômicas em prejuízo da América Latina. Este prejuízo resulta tanto dos desníveis do comércio (a América Latina importa bastante mais dos Estados Unidos do que este país compra da região), como do desequilíbrio das correntes financeiras, originado pelo valor e crescimento dos compromissos da América Latina, que está longe de comprensar-se com um fluxo proporcional de créditos e capitais norte-americanos. As tendências do comércio, em lugar de proporcionar meios para fazer frente a esse desequilíbrio, tendem a acentuá-lo nos últimos anos, ao inclinar-se a balança comercial contra a América Latina."

A posição negociadora dos países latino-americanos dentro da situação descrita foi se desenvolvendo com o correr dos anos. [44] Depois da II Guerra Mundial, e em vista da existência de um mundo bipolar, a região latino-americana ficou fortemente aliada ao bloco ocidental, onde predominava a hegemonia norte-americana. Do ponto de vista econômico, a tendência predominante expressava-se na idéia de uma suposta "harmonia de interesses" entre os Estados Unidos e América Latina. Essa tendência teve seu colorário nos intentos de organizar institucionalmente uma "cooperação interamericana." Estes intentos culminaram na década de 1960, quando entraram em funcionamento a Aliança para o Progresso e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Tratava-se da materialização de idéias preconizadas por políticos reformistas, tanto norte-americanos como latino-americanos, e por técnicos latino-americanos — principalmente pertencentes a organismos internacionais.

Como a idéia básica subjacente era a "cooperação," as negociações da América Latina com os Estados Unidos estavam completamente despojadas de controvérsia ou conflito. A imagem que se procurava dar não era a de duas partes sentadas frente a frente para negociar, mas a de dois sócios sentados de um mesmo lado da mesa, com o fim de encarar juntamente projetos comuns. [45]

Ao finalizar a década de 1960 e no começo da atual, começa a se tornar patente a crise do sistema interamericano: [46] os países latino-ame-

---

[44] Veja Luciano Tomassini, "Tendências Favoráveis ou Adversas à formação de um Subsistema Regional Latinoamericano", INTAL, Sem. 26/dt. 2/Rev., 1, 5/6/74.

[45] Nem tudo eram tendências cooperativas nas relações interamericanas. Deve-se destacar que alguns países latinoamericanos manifestaram sua oposição em relação aos Estados Unidos, que foi expulsa do sistema interamericano, institucionalizado pela OEA, e bloqueada economicamente.

[46] Bom índice disto é o esgotamento e o desaparecimento da Aliança para o Progresso e dos organismos concomitantes, como a CIAP (Comité Interamericano da Aliança para o Progresso).

ricanos tomam consciência crescente da desigualdade de suas relações com os Estados Unidos e, conseqüentemente, procuram adotar uma posição negociadora *frente* aos Estados Unidos.

Foi assim que se criou a Comissão Especial de Consulta e Negociação (CECON).[47] Esta Comissão é integrada por representantes, a nível ministerial, de todos os países membros da OEA e sua função principal é atuar como mecanismo de consulta e negociação entre os países latino-americanos e os Estados Unidos. Em matéria de comércio, estabeleceu-se que haveria consultas entre os Estados Unidos e os países latino-americanos antes que o primeiro adotasse medidas que pudessem afetar adversamente as importações provenientes dos segundos. Também foi estabelecido que se procederia à identificação das restrições aduaneiras e não aduaneiras que dificultem ou impeçam o acesso ao mercado dos Estados Unidos de produtos primários e manufaturados originários dos países subdesenvolvidos, membros do Sistema Interamericano, para considerar recomendações tendentes à sua eliminação progressiva. Em matéria de financiamento, a CECON deve estabelecer e rever procedimentos para aumentar, em condições adequadas, o volume do financiamento exterior para o desenvolvimento da América Latina.[48]

Porém, a CECON não teve grande êxito: as decisões econômicas fundamentais dos Estados Unidos que afetam ou possam afetar o interesse latino-americano não são objeto de consultas prévias. Assim aconteceu com a nova política econômica iniciada pelos Estados Unidos, em agosto de 1971. Em face do fato consumado, a América Latina só pode responder com uma nova declaração.[49] Quando no seio da CIES os países reclamaram contra os Estados Unidos por não haverem utilizado a CECON para fazer consultas prévias ao lançamento da referida política econômica, este último país respondeu que os problemas eram demasiadamente amplos para serem submetidos a um órgão tão especializado como a CECON.

É pouco provável que os Estados Unidos se afastem dessa posição. Cabe destacar que no princípio de 1973 apresentou-se outra situação, de

---

47 Mediante a resolução REM 1/70, sancionada por ocasião da VIII Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social.

48 Outras funções da CECON são relativas à incidência de incrementos de custos operacionais, gerados fora da região latinoamericana, no valor dos fretes que possam afetar as exportações, de particular interesse para as nações da referida região; e à promoção de programas específicos que contribuam para o desenvolvimento acelerado do turismo na América Latina.

49 Trata-se do "Manifesto da América Latina", aprovado pela XI Reunião Extraordinária a Nível Ministerial da CECLA. No mencionado documento expressa-se que "os países da América Latina consideram injusto ter que suportar as conseqüências de medidas corretivas do déficit da balança de pagamento dos Estados Unidos da América, uma vez que não são responsáveis pelas causas que o originaram. Esta política dos Estados Unidos da América constitui uma série ameaça ao crescimento do comércio mundial e tem efeitos negativos, em particular para os países em desenvolvimento, para os quais o aumento de suas esportações é um elemento importante para sua estratégia de desenvolvimento".

alguma maneira semelhante. Com efeito, os Estados Unidos anunciaram, primeiro, que se proporiam a comercializar parte de suas reservas estratégicas de minerais, com base no que os países latino-americanos, reunidos no seio da OEA, conseguiram aprovar uma resolução pela qual se exortava o Governo norte-americano a adotar as medidas pertinentes para que não produzissem efeitos adversos ao desenvolvimento de outros Estados membros. No entanto, poucos dias depois da resolução, o Presidente dos Estados Unidos pediu autorização ao Congresso de seu país para vender 90% das reservas de matérias-primas estratégicas acumuladas desde o final da II Guerra Mundial. [50]

Outro fato que se deve levar em conta é a lentidão manifestada para a adoção de um regulamento para as reuniões de consulta da CECON, lentidão que, em parte, deve-se à reticência dos Estados Unidos a respeito de uma ampliação ou maior codificação do compromisso assumido na Resolução REM/1/70. [51] Embora já tenha sido aprovado um projeto, o mesmo não foi promulgado definitivamente.

A CECON não satisfez, até agora, as expectativas dos países latino-americanos. Os fatos assim parecem demonstrá-lo. Se bem que realizou estudos de vulto para identificar um conjunto importante de barreiras aduaneiras e não aduaneiras que travam o acesso de um grande número de produtos latino-americanos ao mercado dos Estados Unidos, o que realmente conta — muito mais além dos estudos e declarações — é que os Estados Unidos ainda não fizeram vigorar seu Sistema Geral de Preferências (SGP). Este outro dado da realidade assinala as dificuldades reais que enfrentam as tentativas para conciliar os interesses latino-americanos com os norte-americanos.

Todas essas dificuldades contrastam com a linha oficial das declarações de boas intenções das autoridades políticas norte-americanas. Com efeito, a política do "low profile" ou "benign neglect" que caracterizou o começo do governo republicano de Richard Nixon — política baseada numa suposta pouca importância estratégica e econômica da América Latina para os Estados Unidos — foi mudada, ao menos terminilogicamente, por outra que o Presidente Nixon chamou de "Associação madura". [52] Porém, em face do desequilíbrio de poder entre ambas as partes que, como se assinalou, na prática significou que a América Latina se viu marginalizada das decisões econômicas fundamentais no âmbito internacional, vários

---

[50] Isto representa um valor de 4.100 milhões de dólares que, somados aos 1.900 milhões de dólares autorizados anteriormente pelo Congresso, totalizam 6.000 milhes de dólares de matérias primas comercializáveis. Veja "Reação latino-americana ante a venda de reservas estratégicas dos Estados Unidos", *Comércio Exterior, México*, maio 1973, nº 5.

[51] Veja INTAL, "O processo de Integração da América Latina em 1973, / Buenos Aires, BID/INTAL, 1974.

[52] Por ocasião da VIII Reunião do CIES, a "associação madura" foi definida pelo delegado norteamericano como a determinação dos países membros do sistema interamericano de repartir a responsabilidade da direção e dos resultados que se obtenham. Veja OEA/Ser. H/X-21/CIES/1910, 1º de fevereiro de 1973.

países latino-americanos manifestaram seu desacordo pelo que entendiam como uma relação de dependência, mais do que como um sistema de interdependência.

A intenção dos Estados Unidos de criar uma "associação madura" entre ambas as partes não poude, em conseqüência, ter maior ressonância entre os governos latino-americanos, que não se conformavam em ser os sócios menores. Com estes antecedentes, houve uma nova tentativa por parte dos Estados Unidos, para melhorar a situação. Em fins de 1973 o Secretário de Estado Henry Kissinger decidiu iniciar um "novo diálogo" com a América Latina, no qual se poderia expressar, com toda a franqueza, objeções latino-americanas ao sistema inter-americano. Durante 1974 sucederam-se diversas fases desse novo diálogo, através de conferências e reuniões internacionais de alto nível, nos quais se continua com o hábito de emitir "Declarações." [53]

Porém, o ano de 1974 permitiu apreciar, mais além do "novo diálogo," a "nova confrontação." Quando se trata dos interesses concretos não há muito lugar para retórica e aparecem então as divergências. Já mencionamos acima a firme e expressa oposição de altos funcionários norte-americanos à formação de cartéis de produtores de matérias-primas. Também mencionamos que, por ocasião da Assembléia de Governadores do BID, uma proposta latino-americana para que o referido Banco financiasse as exportações latino-americanas, contou com a firme oposição do Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, alegando que competiriam com a produção dos países membros. Não admira, então, que nessa mesma Assembléia houvesse uma proposta argentina para "latino-americanizar" o BID: esta proposta contou com o apoio da Venezuela e a oposição dos Estados Unidos.

Parece evidente que o sistema de cooperação inter-americana foi afetado em seus fundamentos. Foi um Presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, quem disse [54] que as bases mais promissoras para a cooperação inter-americana "são naturalmente aquelas áreas nas quais os interesses de nossas nações coincidem." Não se pode negar a mais absoluta franqueza nesta frase que, em definitivo, parece dizer que não há melhor cooperação do que a que congrega interesses. Com o mesmo raciocínio, pode-se entender que os problemas da cooperação inter-americana surgem na medida em que os interesses de ambas as partes não coincidem e a prejudicada toma consciência disto e procura alternativas fora da região.

---

[53] Previamente, em novembro de 1973, realizou-se em Bogotá a "Conferência de Chanceleres da América Latina para a Cooperação Continental". Como resultado da Conferência, foram estabelecidas "Bases para um Novo Diálogo entre a América Latina e os Estados Unidos" e foi aprovado um "Documento de Bogotá", no qual se reiteraram as já conhecidas aspirações e posições da América Latina no campo das relações econômicas internacionais. Em fevereiro de 1974 realizou-se a Conferência de Chanceleres da América Latina para a Cooperação Continental (no México, que emitiu a declaração de Tlatelolco), e em abril de 1974 realizou-se, em Washington, a Reunião de Chanceleres Latinoamericanos, com Henry Kissinger.

[46] Por ocasião da VII Reunião da CIES veja OEA/Serv. H/X 21, CIES/1969, 1º de fevereiro de 1973.

7. *As Negociações da América Latina com o Mercado Comum Europeu*

As negociações econômicas da América Latina com a Comunidade Econômica Européia não escapam à característica mais comum de todas as negociações já comentadas acima. De um lado, acordo no formal, no "principista," no institucional; por outro, poucos resultados concretos em benefício da América Latina.

As negociações começaram de forma muito lenta: em 1963 criou-se um "Grupo de Contato" — entre a Comissão da CEE e as representações diplomáticas dos países latino-americanos em Bruxelas; em 1966, um memorandum — apresentado à CEE pelos países latinoamericanos — enumera os problemas que lhes criava a política de Comunidade, especialmente no que se referia a produtos tropicais e da zona temperada, combustíveis, manufaturados e assuntos financeiros. Somente em 1969 o mencionado memorandum foi considerado, com as formalidades do caso, pelas autoridades do CEE. Assim se chegou a 1970 quando a CECLA[55] emitiu a "Declaração de Buenos Aires." Na mesma, além de se estabelecer uma série de aspirações relativas a questões comerciais, financeiras, de transporte e de colaboração científica e tecnológica, propôs-se um mecanismo de consulta e negociação. Esta proposta, com algumas modificações introduzidas posteriormente, deu origem a que se celebrassem periodicamente "encontros" entre representantes dos países membros da CECLA — a nível de embaixadores — e representantes dos países membros da CEA.

A partir de 1971 já foram realizados cinco "encontros" América Latina — CEE. Os mesmos não permitiram satisfazer as expectativas dos países latinoamericanos. Quando se trata de questões concretas, os interesses conflitantes pesaram mais do que as declarações de boas intenções e os "laços de sangue e amizade" que uniam a CEE à América Latina.[56] Assim aconteceu com o Sistema Geral de Transferência (SGP) da CEE, que só beneficia uma ínfima proporção das exportações latinoamericanas, como o já mencionado caso das carnes.

Por outro lado, cabe destacar que simultaneamente com as negociações realizadas em forma conjunta entre a América Latina e a CEE, esta última realizou acordos econômicos concretos com países latinoamericanos individualmente considerados.[57] Isto faz presumir que, visto o problema com óptica européia, a América Latina não constitui uma "entidade unificada" para fins de negociar esses tipos de acordos.

---

[55] Com base na sua VI Reunião Extraordinária a Nível Ministerial.

[56] Por exemplo, o ponto 19 da Declaração sobre a Identidade Européia, emitida em Copenhague em dezembro de 1973, expressa que "os Nove que têm tradicionalmente com os países da America Latina relações de amizade e de intercâmbios de todas as classes, entendem desenvolver uns e outro".

[57] A CEE assinou acordos com a Argentina, o Brasil e o Uruguai e está negociando outro com o México.

8. *Considerações Finais*

Para se poder entender melhor o que se passou com as negociações econômicas internacionais da América Latina, convém recordar quais são as características políticas da comunidade internacional.

A comunidade internacional foi e ainda é um conglomerado de Estados mais ou menos soberanos — segundo os casos — que se regem por margens *mínimas* de conveniência. Estas margens são mínimas no sentido de que até agora permitiram assegurar a sobrevivência da humanidade como um todo. Porém, essas margens não permitiram assegurar a igualdade política e econômica das nações. O fato, em realidade, é que houve e há nações mais poderosas que outras e, em conseqüência, as relações internacionais estão caracterizadas, em maior ou menor grau, por situações de dependência, de dominação e até de extermínio, como é o caso da guerra.

Como bem assinalou Hans Morgentau, [58] as características distintivas da sociedade internacional são que sua força — política, moral e social — está concentrada em seus membros, ou seja: as nações. Isto mostra que a debilidade da sociedade internacional é o reflexo daquela força.. O fato é que a comunidade internacional não tem instâncias superiores — supra nacionais — que permitam estabelecer normas obrigatórias que organizem juridicamente a referida comunidade, de acordo com certos valores aceitos por todos os membros (as nações) ou, pelo menos, pela maioria dos mesmos. Vale dizer que tão pouco podem existir instâncias superiores aptas para dirimir jurisdicionalmente as relações de conflito entre os membros, capazes de aplicar sanções que sejam efetivamente cumpridas. Isto está vinculado com a existência mesma do direito internacional, que foi discutido acerbamente. Com efeito, ainda quando convém aos Estados, de quando em em vez, certas normas internacionais, inclusive, criam tribunais internacionais. O fato é que tudo isto depende, em definitivo, da aquiescência voluntária de cada um dos Estados. Sempre fica reservado o direito de denunciar um convênio internacional e de recusar aceitar as decisões que tenham sido tomadas a respeito. Ao separar-se um Estado de uma determinada ordem jurídica criada convencionalmente, só poderá ser castigado mediante represálias ou pela guerra, as quais não podem ser consideradas como sanções jurídicas. [59]

Em virtude das considerações acima expostas, pode-se entender que o interesse nacional seja, em última instância, o que determina o rumo das negociações econômicas internacionais. Como foi dito, [60] o princípio

---

[58] Hans Morgenthau, "The Nature and Limits of a Theory of International Relations", e "Theoretical Aspects of International Relations", por William T. R. Fox (comp.), Indiana, University of Notre Dame Press, 1959.

[59] Veja Enrique Aftalión, Fernando Olano e José Villanova "Introdución al Derecho", Buenos, Aires, 9ª Ed., Cooperadora de Derecho, 1972.

[60] Werner Levi, "The Relative Irrelevance of Moral Norms in International Politics", e "International Politics and Foreign Policy", James N. Rosenau (com.), New York, The Free Press, 1969.

subjacente naquela famosa frase de Winston Churchill no sentido de que a "Grã Bretanha não tem amigos permanentes, nem tem inimigos permanentes; a Grã Bretanha só tem interesses permanentes," terminou por ser o princípio básico na formulação da política exterior de qualquer nação. [61]

Claro está que são os mesmos Estados, soberanamente, que definem qual é seu próprio interesse nacional. Havendo sido formulada essa definição, o poder necessário para defendê-lo não é delegado a nenhuma entidade estrangeira ou supra-nacional, *desde que se queira continuar considerando realmente uma nação independente*. Que acontece quando o interesse nacional de um Estado colide com o interesse nacional de outro Estado? Parece claro que prevalecerá o Estado mais forte, independentemente de que a razão ou a justiça estejam do seu lado ou não.

Pode-se entender, então, que o poder negociador da América Latina não tenha sido suficientemente forte para impedir a situação deteriorada que sofre nas relações econômicas internacionais. [62] Sua fraqueza econômica, unida à inexistência de sua verdadeira ordem jurídica justa e eficaz na comunidade internacional, explicam aquela deterioração.

Ultimamente se insiste cada vez mais na noção de "interdependência" na ordem mundial, noção que pareceria limitar o acima exposto. Isto quer dizer que todas e cada uma das nações necessita dos recursos, bens e serviços das demais. Trata-se de uma espécie de ineludível concatenação, indispensável para satisfazer às necessidades de maneira recíproca. A conclusão lógica deste tipo de raciocínio é que o mundo forçosamente se iria reorganizando, orientado fundamentalmente pelo valor "cooperação." Todas as nações seriam mutuamente dependentes. Seu lema seria algo assim como "ou nos salvamos todos, ou não se salva ninguém." Não se pode negar que este tipo de raciocínio, talvez uma verdadeira ideologia, tem alguma razão de ser. As nações necessitam umas das outras porque é conveniente aproveitar as vantagens comparativas que cada um pode oferecer ao resto. Assim é que, apesar da situação deteriorada da América Latina, também lhe foi possível obter algumas concessões nas relações econômicas internacionais.

Entretanto, é necessário analisar mais a fundo a ideologia da interdependência, pois podem-se descobrir certas dimensões que não a tornem tão atrativa como poderia aparecer. Para começar, a interdependência não

---

[61] Levi acrescenta uma expressão semelhante de John Foster Dulles quando, em defesa do Departamento de Estado, afirmou que a tarefa desse organismo não era fazer amigos para os Estados Unidos, mas sim ocupar-se de seus interesses. Todas essas expressões são corolários daquela velha doutrina *anglosajona* sintetizada na frase "My country, right or wrong".

[62] Como bem disse Macario, em op. cit., "The relative economic power of a country (and of course its ability to use it) is the main determinant of its bargaining power; it thus also determine the extent to which it can affectively exercise economic independence and sovereignty, and its capacity to influence outside economic events and policies".

é, em geral, uma relação simétrica. Com efeito, se um país (ou uma região) A, necessita de certos recursos de outro país (ou região) B, não significa, necessariamente, que dependa de B e vice-versa. Pode acontecer que A tenha os meios suficientes para encontrar fontes alternativas que substituam B. E pode acontecer, também, que A tenha os meios persuasivos (desde a pressão econômica até a guerra) para convencer a B que deverá continuar provendo esses recursos. A análise da interdependência não pode se desviar do contexto mais amplo da desigualdade das nações — consideradas estas em todas as suas dimensões: potencial econômico, militar e político. Ou seja que, em definitivo, a satisfação recíproca de necessidades não significa necessariamente interdependência.

Não se pode estranhar, entretanto, que se continue insistindo no tema da interdependência. Para os países ricos, falar de interdependência é um eufemismo útil para dissimular situações de franca dependência. Para os países pobres, é um argumento eficaz para reclamar maiores concessões aos países ricos que "dependeriam" deles.

No princípio deste trabalho nos batemos pela conveniência de tomar consciência sem preconceitos da atual situação econômica e política mundial, de desembaraçarmo-nos mentalmente da configuração mundial que nos oferece como vigente. Dentro dessa configuração, a América Latina deve tomar consciência da validade ou não do conceito do Terceiro Mundo na medida em que forma parte dele.

Falamos bastante, neste trabalho, acerca da estagnação e da deterioração do Terceiro Mundo e do escasso êxito real que tiveram as tentativas para negociar melhoras nas relações econômicas internacionais. Quiçá tenha chegado o momento de explicar, sem embaraço, que o Terceiro Mundo existe mais como aspiração que como realidade que "conta". [63] Cremos que ficou claro que, quando se deve tomar decisões cruciais nas relações econômicas internacionais, conta principalmente o interesse do mundo desenvolvido. O Terceiro Mundo não está em condições, ainda, de mudar a face econômico-política do globo. [64]

O Terceiro Mundo não está *em desenvolvimento*, no sentido de que está em marcha para aproximar-se do mundo desenvolvido. Pensar assim está em desacordo com a realidade, tantas vezes denunciada pelas Nações Unidas: o desnível crescente entre países ricos e países pobres.

---

63 Entenda-se bem que este é um julgamento de realidade e não de valor, pois o autor deste trabalho compartilha e apoia os esforços destinados a fazer do Terceiro Mundo uma realidade que *conta*, tanto pelo seu potencial como pelos seus valores e ideais.

64 A crise do petróleo não contradiz o afirmado no texto. Pensamos que, definitivamente, podem acontecer duas alternativas. A primeira seriam negociações (não isentas de ameaças bélicas) tendentes a integrar os países produtores de petróleo ao sistema do mundo desenvolvido, com o que deixariam de pertencer ao Terceiro Mundo. A segunda seria uma guerra que perderiam os países produtores de petróleo. Em qualquer das duas alternativas, o Terceiro Mundo — como um todo — continuará sendo uma realidade que não "conta".

Que se pode dizer, então, do poder negociador latinoamericano, ultimamente incentivado pela dimensão externa da integração?

A participação conjunta dos países latinoamericanos nas negociações econômicas internacionais permitiu aumentar seu poder negociador em alguma medida. Todavia, como vimos, as melhoras conseguidas foram geralmente "principistas," formais e não substantivas.

Como contrapartida, o fato de aparecer "negociando" nos foros internacionais ajuda a legitimar o sistema, pois toda participação — ainda que contestada — significa aceitar as regras do jogo. Pelo lado positivo, atuar conjuntamente permite tomar consciência dos problemas comuns, fortalecendo os laços solidários. E a solidariedade será necessária para o dia em que o mundo desenvolvido — por crises internas de sua estrutura social ou por qualquer outra causa que ainda não se divisou — deva ceder sua situação privilegiada.

LO SPETTATORE INTERNAZIONALE

A quarterly review of international politics published in English by the Istituto Affari Internazionali (IAI) of Rome. Each issue contains articles by Italian and foreign authors and a regular survey of Italy's position in international politics and commerce.

Among the articles published in the second issue of 1975 were the following:

Udo Steinbach — *The Situation in the Balkan Countries after the Cyprus Crisis*

Stefano Silvestri/Cesare Merlini — *Politico-Military Evolution in the Mediterranean Area and the Southern European Sition*

Mohamed Sid-Ahmed — *Analysis of the Politico-Military Evolution in the Mediterranean*

Hisha mSharabi — *The Middle East Conflict*

In forthcoming issues of 1975 articles on European defense, price management and monetary problems, and Italy's role in international affairs will be featured.

Editor-in-chief: Cesare Merlini

Editorial Offices: Istituto Affari Internazionali

88 Viale Mazzini, 00195 — Rome

Subscription Rates for 1975:

Italy	Lit. 50000
Europe	Lit. 6000 or $9.50
Other countries	Lit. 7000 or $11.00

Orders should be sent directly to the publisher:

Società editrice il Mulino
Via S. Stefano 6 — P.O. Box 119
40100 Bologna, Italy

BRASIL — OS DIFÍCEIS CAMINHOS DA ENERGIA NUCLEAR

Eduardo Pinto

O Brasil poderia obter a bomba atômica a curto prazo, informa o Instituto de Estudos Estratégicos de Londres — a mesma instituição que ousou dizer, há dois anos, que a Índia estava prestes a se tornar uma potência nuclear. Aqui no Brasil mesmo, o cientista Luiz Fernando Vallim Schneider, da Comissão Nacional de Energia Nuclear, preparou um trabalho, em novembro de 1967, no qual tentava avaliar as possibilidades do país em construir sua própria bomba. A conclusão do especialista, na época, considerando as necessidades de planejamento, preparação de pessoal, montagem de fábrica de grafita nuclear, obtenção de urânio, construção de reator e processamento de plutônio, foi que o produto custaria cerca de Cr$ 1,5 bilhão e ficaria pronto entre 10 e 15 anos.

Afastados da bomba, que nunca foi o objetivo, e mais ligados a outros programas de energia nuclear, os cientistas brasileiros concentram agora sua atenção — nem sempre condescendente — na instalação da usina nuclear de Angra dos Reis, resultado mais palpável de 20 anos de estudos, debates e projetos de parcos resultados neste setor. E ainda assim as discussões não se encerraram: a decisão brasileira em construir sua usina nuclear com base na linha do urânio enriquecido e água leve, ao invés de empregar urânio natural ou tório e água pesada continua a ser criticada por cientistas, com argumentos que sobrepujam o impenetrável jargão técnico.

O professor Marcelo Damy, ex-presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear, acha que a opção pelo urânio enriquecido — importado dos Estados Unidos — "colocará o Brasil na dependência do país fornecedor do combustível".

— Devemos construir reatores com auxílio de nossa indústria e alimentá-los com combustíveis não importados.

---

* Extraído do JORNAL DO BRASIL — Rio de Janeiro, domingo 16 de junho de 1974.

Para o cientista, está havendo engano na adoção do reator em Angra dos Reis, como também equivocada toda a política energética nuclear brasileira.

Importar reatores e combustíveis certamente não trará ao nosso desenvolvimento contribuição maior do que a compra de Cadillac trouxe ao avanço de nossa indústria automobilística.

Esta mesma linha de pensamentos é adotada pelo diretor do Instituto de Física da Universidade de São Paulo, professor José Goldemberg, para quem o Brasil deveria ter agido como a Argentina, que optou pelo urânio natural em sua usina já em funcionamento em Atucha, produzindo 319 megawatts Ele acredita que a decisão brasileira foi precipitada por informações parciais, que classificavam 80% dos reatores do mundo como de urânio enriquecido, esquecendo-se de que a maioria destas máquinas fica nos EUA, que produzem seu próprio combustível. Embora seja um técnico, Goldemberg acha que uma decisão sobre política nuclear deve ser política e por isso vê a necessidade do seu controle diretamente nas mãos do Presidente da República.

São poucos os resultados de 20 anos de estudos, debates e projetos sobre energia nuclear no Brasil. O assunto começou a ser tratado com objetividade em 1954 e resultou, no ano seguinte, a 3 de agosto, num acordo de cooperação para o desenvolvimento da energia atômica com fins pacíficos, entre Brasil e Estados Unidos.

É possível retroceder mais 20 anos, de debates, mas sem resultados práticos. Já em 1934, a fundação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, em São Paulo, motivou pesquisas e teses consideradas de alta qualidade. Publicadas em revistas científicas, tiveram apreciável repercussão no mundo inteiro.

Acordo pioneiro

A cooperação entre Brasil e EUA, consistindo no fornecimento ao Brasil de informações e ajuda financeira e técnica para o desenvolvimento de projetos e a construção de reatores e seu funcionamento, foi ampliada três anos mais tarde, com o aumento de seis para 15 quilos anuais de urânio enriquecido fornecido para os reatores.

O interesse existente no país na época motivou a ida de representantes brasileiros à Conferência de Genebra sobre a Utilização Pacífica do Átomo, de 1955. No seu regresso transmitiram as maravilhas que o átomo podia trazer e outras informações científicas. O que motivou a criação de uma Comissão de Inquérito, que teve meios e facilidades, sobre a implantação da energia atômica no Brasil. Essa Comissão recomendou urgência, para que o Brasil não ficasse marginalizado do progresso.

Como resultado prático, em 1956, era criada a Comissão Nacional de Energia Nuclear, órgão diretamente ligado à Presidência da República. Tinha a atribuição de coordenar e supervisionar tudo o que estivesse ou viesse a ser feito no setor, planejar a estratégia nuclear brasileira, tomar iniciativas para trazer ao país a tecnologia através de convênios, e formar pessoal especializado.

Avanços das pesquisas

Aos observadores da época parecia que o Brasil, enfim, tinha despertado para a era nuclear. Ainda em 1956, em convênio com o Conselho Nacional de Pesquisas, a Universidade de São Paulo fundou o Instituto de Energia Atômica. Nesse Instituto, foi instalado logo depois um reator de pesquisas do tipo *piscina*. Esse reator foi o primeiro a se tornar *crítico* na América Latina, em 1957, com capacidade cinco vezes superior a outro do mesmo tipo existente na Universidade de Michigan, EUA.

Em 1958, outro reator foi instalado no Instituto de Pesquisas Radiativas, da Universidade Federal de Minas Gerais. Só em 1963 seria criado o Instituto de Engenharia Nuclear da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em convênio com o CNEN, e que receberia um reator de pesquisas, o Argonauta.

Esse reator, acionado em 7 de maio de 1965 pelo Presidente Castelo Branco, nas instalações da Ilha do Fundão, representou muita esperança nos meios científicos: foi construído por técnicos nacionais e material quase inteiramente brasileiro. Pesquisadores lamentam que os recursos financeiros disponíveis não tenham permitido sua utilização a plena carga e os benefícios que seriam alcançados.

Outro reator de pesquisas surgiria: o Capitu, que tornou-se *subcrítico* em 19 de outubro de 1973, no Instituto de Pesquisas Radiativas de Belo Horizonte, como resultado de quase 10 anos de trabalho do chamado Grupo do Tório.

Ainda no setor de reatores, em 1973, a Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear deu um importante passo: a assinatura de um convênio com a Gulf General Atomic, dos EUA, para a instalação de um reator superconversor rápido arrefecido a gás. Com a particularidade de que produzirá mais combustível que consumir, com aproveitamento excelente do urânio e do tório. Esse reator é um dos mais avançados dos já liberados.

Poder x energia

Sem nenhuma originalidade nacional, e sem que o debate chegasse explicitamente a esses termos, a discussão do tema energia nuclear dividiu-se naturalmente entre os defensores do átomo como gerador de energia ou poder. No momento, segundo alguns cientistas, predomina a corrente em que prevalecem as considerações puramente econômicas — o custo quilowatt gerado e o preço menor dos reatores.

Uma das maiores preocupações dos defensores de uma linha independente de pesquisas e energia nuclear sempre foi a de que o Brasil se colocasse de maneira a alcançar uma boa posição no setor, para enfrentar, com vantagens, a crise de combustíveis fósseis, que já era prevista.

Em 1960, o professor Marcelo Damy de Souza, então chefe da equipe científica do IEA de São Paulo advertia:

1. O Brasil perdeu grandes oportunidades para o seu desenvolvimento não explorando, em tempo oportuno, o carvão e, depois, o petróleo;

2. Não pode perder agora a oportunidade da energia atômica, que será a última;

3. Dentro de 40 anos, no ano 2000, o desenvolvimento do mundo tornará desprezíveis as atuais jazidas fósseis — todas estarão esgotadas.

Antes mesmo da criação da CNEN, os setores preocupados com que o Brasil não perdesse a oportunidade nuclear se movimentavam. Em 1951, o então presidente do CNPq, Almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva, entrou em contato com o cientista alemão William Groth, assistente de Otto Hahn, o pai da fissão nuclear. O projeto era ambicioso.

Hahn, ainda durante a guerra, desenvolvera um projeto de enriquecimento do urânio por ultracentrifugadoras. O equipamento, desmontado, foi oferecido ao Brasil. Custava 80 mil dólares.

Enfrentando as dificuldades imagináveis, Álvaro Alberto conseguiu os recursos. A operação foi cercada de segredo militar. A expedição de embarque, para dificultar transtornos, seria feita através de vários portos europeus. A operação toda tinha requintes de alta espionagem. E, como tal, sofreu o revés de uma inconfidência ou contra-espionagem.

Antes que elas fossem embarcadas, o Governo Aliado de Ocupação na Alemanha apreendeu todas as peças. O Almirante Álvaro Alberto voou para a Alemanha e gestionou junto ao comissário aliado, o Almirante inglês Harvey Smith. As ultracentrifugadoras só vieram para o Brasil quando terminou a ocupação oficial da Alemanha. No Brasil, chegaram a ser utilizadas para produzir urânio enriquecido, a preços antieconômicos.

Como recompensa de seu esforço, Álvaro Alberto é hoje o nome da primeira central nuclear do Brasil, em Angra dos Reis. As ultracentrifugadoras, ridicularizadas por correntes contrárias, foram chamadas de "chocolateiras" e estão desatualizadas e não utilizadas, no Instituto de Tecnologia de São Paulo, em instalações inadequadas.

Um dos argumentos para condenar as ultracentrifugadoras ao esquecimento foi o de que os EUA, entre cinco processos possíveis para enriquecer o urânio, optara pelo da difusão gasosa. Hoje, a ultracentrifugação já provou ser mais eficiente e barata e o Brasil mesmo, através da CBTN, aderiu ao processo, associando-se a empresa multinacional Wremco.

O ponto-de-vista que o átomo, importante gerador da energia elétrica de hoje e mais ainda do futuro, é mais do que simplesmente outro fator energético, tem levado importantes cientistas, políticos e alguns militares, estes mais reservadamente, a oporem-se à adoção exclusiva e definitiva da linha de urânio enriquecido para os reatores brasileiros.

Coincidia com os desejos de Portugal, que tinha um excedente de produção e se prontificava a entregar até 300 toneladas de óxido de urânio U308 (a parte físsil do minério), aos preços ligeiramente acima do mercado, de 23,25 dólares o quilo.

Uma primeira transação chegou a ser acertada: uma partida de 10 toneladas, *que a partir de Almada, viria ao Brasil por navio de bandeira* brasileira, o *Toubkal* ao preço total de 231.275 dólares (cerca de Cr$ 1.272 mil, ao câmbio da época).

Planos e realidades

No Governo Geisel, foi decidida a duplicação da capacidade da Central Álvaro Alberto e anunciado que ela será triplicada para um total de cerca de 2 mil MW. Os dois novos reatores irão aproveitar a infra-estrutura já instalada e as obras civis.

Com as atualizações necessárias, essa capacidade atenderá ao cronograma estabelecido em um relatório elaborado em 1968 por técnicos da Agência Internacional de Energia Atômica, da CNEN e da Eletrobrás, sobre a necessidade de complementação da capacidade instalada de geração de eletricidade, por reatores nucleares:

Anos	*Capacidade Nuclear Total*	*Capacidade Nuclear Instalada*
1980	2 000 MW	2 000 MW
1985	8 000 MW	6 000 MW
1990	12 000 MW	4 000 MW
1995	47 000 MW	35 000 MW
2000	72 000 MW	25 000 MW

FORO INTERNACIONAL

REVISTA TRIMESTRAL PUBLICADA POR EL COLEGIO DE MEXICO

* * *

Redación y Administración
EL COLEGIO DE MÉXICO
GUANAJUATO, 125
MÉXICO, 7, D.F.

DOCUMENTO

POLÍTICA DO GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA COM RELAÇÃO AOS GOVERNOS BRASILEIROS, DE 1824 ATÉ O PRESENTE: QUESTÕES DE RECONHECIMENTO E RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS,

— Quadro sumário, organizado em junho de 1974, e publicado no número de 2 de setembro de 1974 do "The Department of State Bulletin" (Vol. LXXI, N.º 1.836). Projeto de pesquisa n.º 1.066 (revisto).

Apresentação

O presente estudo examina mudanças de governo no Brasil e incidentes sérios de fricção, entre os Estados Unidos e o Brasil, que colocaram a possibilidade do surgimento de questões relativas ao reconhecimento, ou a alterações no estado das relações diplomáticas entre os dois países. Trata-se de um dos quadros de uma série sobre a política dos E.U.A. com relação a vários países latino-americanos, que estão sendo preparados a pedido do Secretário Assistente para Assuntos Interamericanos, Jack B. Kubisch.

O trabalho se baseia quase que inteiramente em fontes públicas relativas ao período que vai até 1910; em fontes públicas, nos arquivos oficiais do Departamento de Estado e em memoranda de pesquisa do Escritório de Informação e Pesquisa (*Bureau of Intelligence and Research*), no que se refere ao período de 1910 até o presente. Representa uma atualização, e considerável revisão, do Projeto de Pesquisa nº 151 deste Escritório — "Reconhecimento pelos Estados Unidos dos Governos Latinoamericanos: uma Tabela Sumária sobre a Ação de Reconhecimento, por Parte dos Estados Unidos, de Mudanças, ou Tentativas de Mudança de Governos e de Chefes de Governo; Parte I: Brasil, 1821-1950".

O trabalho de pesquisa e de redação desta presente revisão foram foi feito pelo Doutor Ronald D. Landa, da Secção de Estudos de Área da Divisão de Estudos Históricos (Chefe: Doutora Mary P. Chapman).

O Escritório de História agradeceria ser informado de quaisquer erros cometidos.

EDWIN S. COSTRELL
Chefe, Divisão de Estudos Históricos
Escritório de História
Departamento de Assuntos Públicos

I. *RECONHECIMENTO DA INDEPENDÊNCIA DO IMPÉRIO DO BRASIL EM 1824*

28-XI-1807: Em conseqüência da invasão napoleônica de Portugal, a Corte portuguesa parte para o Brasil, lá chegando em janeiro de 1808.

24-IV-1821: Thomas Sumter, Jr., é nomeado Ministro dos E.U.A. junto à Corte de Portugal, no Rio de Janeiro.

24-IV-1821: O Rei D. João VI retorna a Lisboa, tendo nomeado Regente seu filho, Dom Pedro, com autoridade sobre o território do Brasil.

21-VI-1821: John Appleton, Encarregado de Negócios *ad interim* no Brasil, é informado pelo Departamento de Estado de que, com a transferência da Corte, do Rio de Janeiro para Lisboa, terminavam "all diplomatic relations with that place", e que ele estava autorizado a regressar aos EUA. Relações suspensas.

26-III-1822: Condy Raguet é nome do Cônsul dos EUA no Rio de Janeiro.

7- V-1822: Retomadas as relações com Portugal. Nomeação de Henry Dearborn como Ministro dos EUA em Lisboa.

7-IX-1822: Proclamação da independência do Brasil.

1.º-XII-1822: Dom Pedro é coroado Pedro I, Imperador do Brasil.

26-V-1824: O Encarregado de Negócios do Brasil, José Rebello, é recebido pelo Presidente James Monroe, a despeito da oposição norte-americana aos governos monárquicos; outorga-se assim pleno reconhecimento.

29-X-1825: Raguet, nomeado primeiro Encarregado de Negócios no Brasil, pelo Presidente John Quincy Adams, apresenta suas credenciais no Rio de Janeiro.

II. ROMPIMENTO DE RELAÇÕES, PELO ENCARREGADO DE NEGÓCIOS DOS EUA, DURANTE A CONTROVÉRSIA DO "SPARK", EM 1827

4-III-1827: O navio norte-americano "Spark", de propriedade particular, suspeito de haver desrespeitado, como corsário, o bloqueio feito pelo Brasil dos portos argentinos, é apresado por navio do Governo brasileiro, e seus tripulantes tratados quase como piratas.

7-IV-1827: Agindo por sua iniciativa própria, Raguet rompe relações. O agente americano não foi apoiado nem censurado pelo Presidente Adams, mas o Encarregado de Negócios do Brasil em Washington foi informado, em 31 de maio, que não tinha havido interrupção nas relações em Washington, e que tal interrupção não era desejada.

III. RECONHECIMENTO DA REGÊNCIA GOVERNANDO EM NOME DE PEDRO II, EM 1831

7-IV-1831: A abdicação de Pedro I teve como conseqüência a criação de uma Regência Trina, governando em nome do seu filho, Pedro de Alcântara

As relações diplomáticas permaneceram inalteradas.

IV. RECONHECIMENTO DA REPÚBLICA DO BRASIL EM 1889-1890

15 a 17-XI-1889: Uma revolta sem sangue, devida ao sentimento republicano, às ambições de grupos militares, à hostilidade para com a Princesa Isabel, à deslealdade do clero e ao ressentimento dos antigos proprietários de escravos levou à queda do Império. Pedro II foi deposto, e a República proclamada, tendo como Chefe do Governo Provisório Manuel Deodoro da Fonseca.

18-XI-1889: O novo Ministro das Relações Exteriores informou o Ministro dos EUA, Robert Adams Jr., da mudança de Governo, e das intenções do novo Governo de honrar suas obrigações internacionais.

19-XI-1889: O Departamento de Estado instrui Adams a manter relações diplomáticas com o Governo Provisório.

20-XI-1889: Adams comunica ao Ministro das Relações Exteriores as instruções que recebera. Aparentemente considera que isto representa um ato de reconhecimento, o que não é correto.

30-XI-1889: Adams é instruído a manifestar formalmente o reconhecimento dos EUA à nova República, "logo que a maioria do povo brasileiro houver significado a sua concordância com o seu estabelecimento e manutenção."

Novembro de 1889 a jan. de 1890: Uma série de decretos executivos estabelecem a nova república federativa; os Estados Unidos do Brasil.

29- I-1890: Reconhecimento formal dos representantes brasileiros em Washington: o Presidente Benjamin Harrison aceita as suas credenciais.

V. SUCESSÃO DE FLORIANO PEIXOTO À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, APÓS UMA REVOLTA NAVAL, EM 1891

21-II-1890: novo comissionamento é dado a Adams, acreditando-o junto ao Governo republicano. . .

24-II-1891: A Assembléia Constituinte adota uma Constituição, e elege Deodoro como Presidente.

22-XI-1891: Líderes civis e da Marinha, dissatisfeitos com atos despóticos de Deodoro, se rebelam. Deodoro é obrigado a renunciar, sendo sucedido pelo Vice-Presidente Floriano Peixoto.

As relações diplomáticas permanecem inalteradas.

VI. NÃO-RECONHECIMENTO, PELOS EUA, DE INSURGENTES DURANTE UMA REBELIÃO NAVAL, EM 1893-1894

1.º-IX-1893: Começa a guerra civil, originada em revolta de oficiais da Marinha. O Exército e o Congresso apóiam o Presidente Peixoto.

24-X-1893: . . O Almirante Custódio José de Mello, um dos líderes da revolta, notifica a Legação dos EUA de que um governo provisório foi estabelecido em Desterro, e pede o reconhecimento dos insurgentes, por parte dos EUA, como beligerantes.

25-X-1893: O Secretário de Estado Walter Gresham instruiu o Ministro Thomas L. Thompson a assumir "atitude de um espectador indiferente", e a "não esposar a causa de qualquer dos lados". Gresham observou que o reconhecimento solicitado seria "um ato inamistoso para com o Brasil, e uma demonstração gratuita de apoio moral à rebelião. . ."

11- I-1894: Gresham informou Thompson de que os insurgentes "não foram reconhecidos como beligerantes, e que, se anunciarem um bloqueio do porto do Rio de Janeiro, o único teste da sua validade será a capacidade que tenham de torná-lo efetivo."

29- I-1894: um vaso naval norte-americano troca tiros com um navio rebelde que estava interferindo com navios mercantes dos EUA que tentavam desembarcar carga no Rio de Janeiro. Não houve outros incidentes desta natureza.

13-III-1894: Os rebeldes do Rio de Janeiro rendem-se incondicionalmente.

VII. VARGAS ASSUME A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA EM 1930

Outubro a dezembro de 1930: ..Devido sobretudo à crise econômica, do uso exagerado do poder executivo pelo Presidente Washington Luiz Pereira de Souza, e a alegadas irregularidades na eleição de novo Presidente, Júlio Prestes, uma revolução, originada no Rio Grande do Sul, espalhou-se rapidamente por todos os Estados, ganhando apoio popular.

24-X-1930: Junta Militar, chefiada pelo General Tasso Fragoso, derruba o Governo de Washington Luiz.

26-X-1930: O novo Ministro das Relações Exteriores informou o Embaixador Edwin V. Morgan da mudança de governo, e da intenção do novo Governo de honrar suas obrigações internacionais.

3-XI-1930: Getúlio Dornelles Vargas torna-se Chefe do Governo Provisório, com o apoio da Junta, impedindo assim a posse do Presidente-eleito, Prestes. O Ministro das Relações Exteriores informou Morgan da mudança de Chefes de Governo, e solicitou o reconhecimento do novo Governo.

8-XI-1930: De conformidade com instruções recebidas do Departamento de Estado, que havia estabelecido que o controle *de facto* do novo Governo era suficientemente completo para autorizar ação semelhante à tomada em casos recentes relativos à Argentina, à Bolívia e ao Peru, Morgan acusou recebimento da Nota de 3-XI e declarou que os EUA teriam satisfação em "manter, com o novo Governo, as mesmas relações de amizade que tinham tido com os seus predecessores."

VIII. AMPLIAÇÃO DOS PODERES EXECUTIVOS DE GETÚLIO VARGAS, EM 1937-1938

10-XI-1937: O Presidente Vargas ordena a suspensão das eleições presidenciais previstas, e derroga a Constituição de 1934. Por meio de decreto outorgada nova Constituição, que estabelece um governo autoritário com amplos poderes de intervenção presidencial, limitando ação legislativa.

11- I-1938: Opinando que as relações diplomáticas não deviam ser interrompidas, o Consultor Jurídico do Departamento de Estado observou: "Não é necessário um ato formal de reconhecimento quando o Governo no poder, por meio de um golpe de força, substitui a Constituição em vigor, ou a derroga. Se o Governo em questão já foi reconhecido por nós, continuará a ser reconhecido pela simples manutenção do nosso relacionamento com ele."

IX. LINHARES ASSUME A PRESIDÊNCIA, EM 1945

30-X-1945: O Presidente do Supremo Tribunal, José Linhares, assume a Presidência da República, depois da renúncia forçada de Vargas.

2-XI-1945: Após consultas com outras Repúblicas americanas, o Secretário de Estado James Byrnes anuncia que a questão do reconhecimento não se colocou, pois a sucessão seguira o precedimento constitucional estabelecido.

X. A CONTROVÉRSIA RELATIVA À ELEIÇÃO DE KUBITSCHEK COMO PRESIDENTE, EM 1955

3-X-1955: Juscelino Kubitschek é eleito pelo voto popular como Presidente da República, e João Goulart como Vice-Presidente. Devem assumir o Governo em 31 de janeiro de 1956.

5-XI-1955: O Presidente João Café Filho, que tinha assumido depois que o Presidente Vargas cometeu suicídio, em agosto de 1954, se licencia, após sofrer um ataque cardíaco. O poder é transferido para Carlos Coimbra da Luz, Presidente da Câmara dos Deputados, que se torna Presidente em exercício.

11-XI-1955: Temeroso de que a transferência de poder para Carlos Luiz fosse parte de uma manobra civil e militar destinada a impedir a posse de Juscelino e Goulart, tropas do Exército intervêm "preventivamente" e depõem Carlos Luz. Nereu Ramos, Presidente do Senado, correligionário de Juscelino, torna-se Presidente em exercício até a sua posse.

14-XI-1955: O Departamento de Estado notifica a Embaixada no Rio de Janeiro de que a questão do reconhecimento não se colocava.

22-XI-1955: A Câmara dos Deputados declara que Café Filho, que desejava retornar à Presidência, não estava qualificado para fazê-lo. Nereu Ramos é confirmado como Presidente em exercício.

31-I-1956: Kubitscheck toma posse.

XI. GOULART ASSUME A PRESIDENCIA, EM 1961

25-VIII-1961: A renúncia do Presidente Jânio Quadros, que tinha sido objeto de oposição devido a decisões de política interna e exterior, foi aceita prontamente pelo Congresso brasileiro. Na ausência do Vice-Presidente João Goulart, que se encontrava numa missão comercial à República Popular da China, o Presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, torna-se Presidente em exercício.

2-IX-1961: Com o país à beira da guerra civil entre os correligionários de Goulart e os seus opositores, um plano de conciliação foi aprovado pelo Congresso, substituindo o regime presidencialista pelo parlamentarismo. Goulart assumiria como Presidente, mas a maior parcela do poder executivo ficaria com o Primeiro Ministro, nomeado pelo Presidente mas responsável perante o Congresso, que aprovaria a sua nomeação.

7-IX-1961: Goulart toma posse

As Relações diplomáticas permanecem inalteradas.

XII. CASTELO BRANCO ASSUME A PRESIDÊNCIA, EM 1964

Uma revolução sem sangue, iniciada pelos militares mas com apoio civil, depõe Goulart, que foge para o exílio. O Presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, assumiu o título de Presidente em exercício, mas governava efetivamente o Supremo Comando Revolucionário, militar.

31-III a 2-IV-1964: o Presidente Lyndon B. Johnson, apenas 12 horas depois da posse de Mazzilli, envia-lhe uma mensagem transmitindo-lhe os seus "mais calorosos votos, por ocasião da sua posse como Presidente."

3-IV-1964: Respondendo a perguntas, numa entrevista com a imprensa, o Secretário de Estado Dean Rusk disse: "Creio que o reconhecimento é, basicamente, um ato político que, em condições normais, nas circunstâncias usuais, é aplicável quando um governo tem controle de um país, e aceita as suas responsabilidades internacionais; mas isso varia de tempos em tempos, pois, como um ato político que é, o reconhecimento precisa ser feito consistentemente com outros interesses dos Estados Unidos

numa situação determinada, inclusive nosso interesse de nos comportarmos em conjunto com outros países, sempre que possível, sob a forma de política concertada. Ora, no caso do Brasil, como é natural, esse assunto não surge porque a sucessão ocorreu conforme previsto pela Constituição. Supomos assim que não se trata de uma questão na qual está envolvida o reconhecimento."

11-IV-1964: Após a derrogação dos requisitos constitucionais regulando a elegibilidade para a Presidência, o Congresso, respondendo aos chefes das três Forças Armadas, elegeu como Presidente o Marechal Humberto Castello Branco.

15-IV-1964: Castello Branco toma posse como Presidente,

As relações diplomáticas permanecem inalteradas.

XIII. ASSUNÇÃO DE MÉDICI COMO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, EM 1969

31-VIII-1969: Os chefes das três Forças Armadas anunciam que assumiram o Governo, depois que o Presidente Arthur da Costa e Silva fica incapacitado por um acidente circulatório.

2-IX-1969: Em encontro com a imprensa um porta voz do Departamento de Estado disse que a questão do reconhecimento aparentemente não se colocara, nas "circunstâncias atuais". Explacou aparentemente haveria continuidade administrativa, durante a incapacidade temporária do Presidente. Supunha-se também que o Presidente reassumiria o exercício pleno da sua função.

7-X-1969: O Alto Comando das Forças Armadas anunciou que havia indicado o General Emílio Garrastazú Médici como Presidente, para suceder Costa e Silva.

9- X-1969: Quando inquirido, num encontro com a imprensa, sobre se os Estados Unidos pretendiam reconhecer o novo Governo brasileiro um portavoz do Departamento de Estado replicou que a questão não seria decidida antes de que o novo Presidente tomasse posse.

25-X-1969: O Congresso elege Médici Presidente da República.

30-X-1969: Médici toma posse como Presidente.

30- X-1969: o Presidente Richard Nixon envia mensagem a Médici transmitindo seus "votos mais cordiais", e exprimindo a esperança de que fossem mantidos "os estreitos laços de amizade e de cooperação mútua que têm caracterizado as relações entre os nossos países por tantos anos."

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLÍTICOS

EDITADA SOB OS AUSPÍCIOS DO
CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE
DE MINAS GERAIS





ASSINATURA ANUAL .... Cr$ 3,00
PREÇO DE CADA NÚMERO .... Cr$ 1,50



REDAÇÃO

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE MINAS GERAIS — BELO HORIZONTE — MINAS GERAIS — BRASIL

RESENHA DE LIVROS

Martin Wainstein. URUGUAY: THE POLITICS OF FAILURE — Westport, Grenwood Press, 1975 - 190 páginas.

Estamos já habituados às freqüentes incursões dos *Brazilianists* norte-americanos na história moderna do Brasil, e somos levados muitas vezes a lamentar que estudiosos alienígenas nos expropriem de temas que deveriam ser explorados por pesquisadores brasileiros. O leitor aflito com essa "desnacionalização" historiográfica do Brasil achará consolo nesta interpretação da história contemporânea do Uruguai, obra de um *Uruguayanist* competente.

Martin Weinstein é um cientista político do William Paterson College, de New Jersey, familiarizado com a República Oriental. Seu livro é um estudo compacto sobre a situação político-institucional do Uruguai de hoje, à luz das raízes ideológicas do "Batalismo" — o pensamento político quase-socialista, de fundo iluminista, humanitário, trabalhista e intervencionista simbolizado na figura de José Battle y Ordoñez (1856-1929), o grande jornalista e líder *colorado,* que foi Presidente do seu país.

O "Battlismo" teve influência decisiva na formação do Uruguai moderno mas, segundo o autor, dificultou a criação dos instrumentos necessários para resolver os problemas que confrontariam o país no século XX.

"O resultado", alega Weinstein, "foi a criação e a manutenção de uma estrutura política corporativa que alimenta atividade política fortemente personalista e ao mesmo tempo é sustentada por ela. Assim, a despeito do desempenho das cinco primeiras décadas deste século, que poderiam justificar a descrição do Uruguai como um *"welfare state"*, uma "utopia", ou a "Suiça da América do Sul", o sistema e os valores subjacentes continuaram sendo sub-nacionais. São resultados desta situação o declí-

nio econômico, as guerrilhas urbanas e a destruição das liberdades civis, que são os fatos das décadas de 1960 e de 1970."

Em que consiste o "Battlismo" — ideologia que teria tido tão funestas conseqüências para o Uruguai?

Antes de tentar responder Weinstein situa as coordenadas metodológicas do seu estudo, num capítulo propedêutico sobre a estrutura teórica em que ele se baseia.

Em seguida, descreve o "Battlismo" original, suas raízes na política citadina, seu papel como força integrativa, promovendo as noções de cidadania, de progresso social; lutando em defesa das classes trabalhadoras (Em 1896 o jornal "El Día" pregava reivindicações sindicais; em 1905 é criado, sob a influência desse ideário, o primeiro sindicato de âmbito nacional). Uma tintura de socialismo, sem o arcabouço marxista, pois as injustiças e os desequilíbrios da sociedade não aparecem enquadrados pela luta de classes, que justifique a extinção do Estado burguês, mas ao contrário recomendam o estabelecimento de um Estado intervencionista planejador, que pode regular de forma equitativa a distribuição dos bens e dos serviços produzidos. O determinismo econômico é rejeitado; em seu lugar transparece a fé idealista na bondade última dos motivos e das aspirações do Homem.

Para um sociólogo como German Rama, citado por Weinstein, o "Battlismo" representa a ascensão ao poder da pequena burguesia, através de um movimento de classe média. Para Martínez Ces, o estilo "Battlista" é o resultado da interpretação do país pelo imigrante europeu; daí as suas características de providencialismo, humanismo; sua euforia social, a ausência de um "problema nacional" como grande tema.

"A visão "Battlista", diz Weinstein, dominou a política uruguai nas primeiras três décadas deste século, e fundamentou as instituições e estruturas que dariam cor, ostensivamente, à sociedade uruguia, década mais tarde. Mas a contra-ideologia gradualmente se fez dominante, chegando a impedir as próprias instituições criadas pela sua rival."

Logo depois, o autor estuda a dinâmica do desenvolvimento institucional no Uruguai, considerando a eficácia da "co-participação" como mecanismo nacional de contenção dos conflitos. Prossegue examinando a estratigrafia social uruguaia, e as relações internas de poder, com um capítulo final sobre o panorama do Uruguai presente, resultado da operação dos vetores pretéritos estudados. A opinião conclusiva de Weinstein, após esta movimentada incursão, é formulada com excessivo grau de abstenção: "... existe no Uruguai um sistema com teor elevado de institucionalização, acompanhado por baixo nível de síntese dessas instituições, situação que resulta numa civilidade (*secular polity*) que não é nacional, e à qual falta qualquer centro real de poder: Valores subnacionais e estruturas institucionais que formam um tipo particular de homem político, e uma categoria particular de política (*polity*); um homem livre que não participa da plena cidadania, e uma nação soberana sem o poder de orientar o seu próprio destino."

O estudo é complementado por notas de grande utilidade, e por bibliografia ampla e meticulosa.

R. B.

Douc Rasy. LA QUESTION DE LA REPRÉSENTATION KHMÈRE A L'O.N.U.: DROIT OU POLITIQUE. Paris, A. Pedone, 1974. 250 páginas.

Este livro do antigo Embaixador do Governo cambojano de Lon Nol, ex-parlamentar e professor de direito, é dedicados àqueles "para quem a Lei não é uma palavra vã". Lê-lo após a dramática e sangrenta mudança de regime na Camboja é uma lição aos que pretendem, por candura ou sofisma, oferecer uma cosmovisão juridicista como padrão transcendental para as relações internacionais. Porque sem dúvida o direito não é uma palavra vazia mas — o que quer que pensemos — tampouco é o critério último na vida dos Estados. Admiti-lo é estar incapacitado para entender o fluxo enganoso e cruel da política internacional. Daí o perigo que haveria em fundamentar o adestramento da diplomacia na habilitação jurídica, por mais importante que, para o Diplomata, sejam as técnicas do direito.

Voltando à Camboja, não se trata de saber quem ganhou a partida para, *ex-post*, escolher o lado mais frutífero na contenda. Essa crítica idealista, que se pode antecipar, é excessivamente simplista. Igual observação se poderia fazer, por exemplo, a um livro — *Le Gouvernement Royal d'Union Nationale du Cambodge et le Droit International*, de Renée Bridel — que assume o ponto de vista contrário, defendendo a legitimidade do Governo de Lon Nol, fundamentado na revolução republicana de outubro de 1970, mas que partilha, em sua concepção e nos argumentos que utiliza, do mesmo deplorável formalismo da apologia de Douc Rasy. São ambos construções vazias.

O tema específico do Embaixador Douc Rasy é a questão da representação cambojana nas Nações Unidas, que começou a ser debatida na 28.ª Sessão da Assembléia Geral, em 1973, provocada por 33 países que pretendiam declarar a ilegitimidade do Governo instalado em Phnom Penh.

A *tese era obviamente política, e as formulações jurídicas, de ataque* e defesa, serviam apenas como instrumentos à motivação de poder interesse e ideologia. Ao analizar sob a luz do direito os argumentos empregados, o autor comete um exercício de limitada relevância. Divide as intervenções havidas entre aquelas de fundo jurídico e as de inspiração política, dualismo em que transparece a valoração subjetiva em favor do critério do direito.

Exclama o Embaixador: "Desde o momento em que um Estado se permite votar, no seio das Nações Unidas, segundo seus interesses imediatos, ou conforme um espírito de grupo ou de clã, outros Estados serão levados a seguir esse modelo, e a tomar providências para consolidar o seu grupo e a sua clã, a fim de enfrentar aqueles que lhe são hostis." Uma prescrição moralista que contém descrição muito aproximada da realidade das votações na Assembléia Geral: uma realidade que podemos lamentar, mas não ignorar.

"Os que esperam fazer progresso na busca da verdade devem manter intata a unidade do seu pensamento" — recomenda ainda Douc Rasy. Não há dúvida: o mundo das relações internacionais seria muito mais fácil se pudéssemos nele navegar linearmente, e se a desejável pesquisa de uma verdade objetiva fosse sempre praticável, ou pelo menos possível.

O debate de 1973, na Assembléia Geral, foi longo e azedo. A proposta dos 33 países foi, por fim, rejeitada por 55 votos contra 50, e 17 abstenções.

Em fins de 1974, na 29.ª Sessão da Assembléia Geral, o assunto ressurgiu, não tendo sido possível aos proponentes da ilegitimidade do Governo Lon Nol, também naquela oportunidade, levar à vitória a sua tese. A Assembléia aceitou uma alternativa prudente e até certo ponto conciliatória, que o Governo estabelecido na Camboja entendeu como um voto em seu favor, mas que se limitava, em essência, a recomendar que o assunto tivesse solução política interna, independente de pressões ou influências exógenas.

Em abril de 1975 as forças do Kmer vermelho entraram em Phnom Penh, e uma cortina espessa desceu sobre a capital cambojana. A decisão foi tomada pelo desenrolar da história — dessa longuíssima história do povo cambojano, em cuja ampla perspectiva tanto o Marechal Lon Nol (que governou apenas três anos) como o irrequieto Príncipe Norodom Sinhanuk não passam de notas-ao-pé-de-página de uma prolixa crônica que se iniciou há muitos séculos, e que vem sendo escrita muito mais pela política do que pelo direito.

R. B.